

BALANCED SCORECARD

Contributos para a implementação na Administração Local

Laurinda Fernanda Gomes dos Santos

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Autárquica
Julho de 2014



Instituto Superior de Educação e Ciências

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Escola de Educação e Gestão

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Autárquica

BALANCED SCORECARD

CONTRIBUTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Autor: **Laurinda Fernanda Gomes dos Santos**

Orientador: **Doutor António Rodrigues**

Julho de 2014

BALANCED SCORECARD:
CONTRIBUTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Resumo

A Administração Pública (AP) e, neste caso particular, a Administração Local (AL) debatem-se com dois grandes desafios - a necessidade de desenvolvimento de uma gestão estratégica e, consequentemente, redefinir a interface entre a AP e a sociedade.

A AL, tradicionalmente guiada por um vasto conjunto de normas legais, pressionada pela diminuição de recursos financeiros enfrenta a necessidade urgente de adotar novos instrumentos de gestão. O *Balanced Scorecard (BSC)* é um instrumento de gestão muito divulgado atualmente nas empresas que praticam estilos de gestão modernos e orientados à estratégia. A literatura aponta que as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização, mas, os resultados nem sempre são os esperados porque as organizações tem características diferentes e frequentemente confundem o *BSC* com um mero conjunto de indicadores ajustados à informação disponível.

Das diversas consultas bibliográficas efetuadas, verificou-se não serem abundantes as investigações sobre o tema com aplicação no contexto da AL em Portugal.

É objetivo deste trabalho contribuir para a redução da lacuna existente nesta área de investigação, apresentando linhas de orientação para a implementação do *BSC* na AL, onde são evidenciadas as suas potencialidades e a articulação do *BSC* com os Sistemas de Gestão, nomeadamente com o Sistema de Gestão da Qualidade e o Sistema de Avaliação de Desempenho.

Este trabalho permitiu concluir que o *BSC* é uma ferramenta de gestão que simplifica o planeamento da estratégia e disciplina e sistematiza o pensamento estratégico, facilitando o alinhamento organizacional e aumentando a eficácia na tomada de decisão. A sua implementação não é simples, deve ser faseada no tempo e adaptado a cada organização atendendo às suas especificidades e dinâmicas.

O exemplo apresentado para a Câmara Municipal do Porto permite evidenciar o seu efeito na melhoria da gestão das autarquias com benefícios diretos para os municípios e naturalmente para o país.

O *BSC* constitui, portanto, a ferramenta adequada para a operacionalização da gestão estratégica de qualquer organização.

Palavras-chave: Administração local, *Balanced Scorecard*, Gestão estratégica, Monitorização da *performance*.

Abstact

The Public Administration and particularly the Portuguese Local Government are discussing two major challenges – the need to develop a strategic management and consequently, redefine the interface between Public Administration and the surrounding society.

The Local Government traditionally guided by a comprehensive set of legal standards and pressed by the decrease of financial resources, is currently facing the urgent need to adopt new management tools. The Balanced Scorecard (BSC) is a management tool deeply used in the enterprises who perform modern management styles and attached to their strategy. The literature suggests that public and private organizations plan their use, but the results are not always the ones expected because the organizations have different characteristics and often confuse the BSC with a mere set of indicators adjusted to the available information.

From the various bibliographic queries made, the investigations on this subject with application in the context of Local Government in Portugal are not abundant.

It is an aim of this work to exert an effort for the reduction of the present lack in studies in this area of research, presenting a contribution and guidelines for the implementation of BSC in the Portuguese Local Government, highlighting its potential and the articulation between BSC and Management Systems, especially Quality Management System and Performance Evaluation System.

This study revealed that BSC is a management tool that simplifies the planning of strategy and discipline and systematizes strategic thinking, facilitating organizational alignment and increasing the efficiency in decision making. Its implementation is not simple, it must be timely phased and adapted to each organization given its specificities and dynamics.

The example presented for Porto City Hall allows to demonstrate its effect on improving the management of local authorities with direct benefits for the citizens and undoubtedly for the country.

The BSC is therefore a suitable tool for operationalizing the strategic management of any organization.

Keywords: *Local Government, Balanced Scorecard, Strategic Management, Performance Evaluation, Performance Measurement*

Agradecimentos

O meu mais sincero e profundo agradecimento aos meus orientadores, Professor Doutor Pedro Caldeira, Doutor Jorge Caldeira e Doutor António Rodrigues por terem aceitado orientar este trabalho. Agradeço pela disponibilidade, apoio e acompanhamento permanentes, pelos conhecimentos e experiências partilhadas e pelo sentido crítico na orientação deste projeto de dissertação. Considero um grande privilégio tê-los tido como meus orientadores.

Agradeço também a todos os docentes e colegas do Mestrado em Gestão Autárquica, por todos os conhecimentos partilhados, comentários, contributos, motivação e incentivo, em especial ao coordenador do mestrado – Mestre Paulo Louro e aos colegas Alzira, Élio e Vicente.

Com muito carinho agradeço a todos que participaram desta fase da minha vida; estou especialmente grata ao meu marido Carlos Duarte e aos meus filhos Pedro e Mariana pela paciência e apoio nos momentos mais difíceis.

Agradeço ainda a todos os meus amigos e familiares por compreenderem a minha ausência e as minhas tensões e a todos os que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho.

A todos o meu muito obrigada.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AL – Administração Local

AP – Administração Pública

BSC - Balanced Scorecard

CAF - Common Assessment Framework

CMP – Câmara Municipal do Porto

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DMRH – Direção Municipal de Recursos Humanos

EFQM - European Foundation for Quality Management

GRH – Gestão de Recursos Humanos

KPI's - Key Performance Indicators

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RH – Recursos Humanos

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação e Gestão do Desempenho na Administração Pública

SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento

SWOT - Strenghts Weaknesses Opportunities Threats

TQM - Total Quality Management

ÍNDICE

Resumo	i
Abstract	ii
Agradecimentos	iii
Lista de abreviaturas e siglas	iv
Introdução	1
Metodologia	3
Objetivos da dissertação	3
CAPÍTULO 1	4
O ciclo de gestão na administração local	4
O ambiente da administração local	5
O estado da arte na administração local	5
Tendências para o século XXI	8
Os desafios da administração local	9
O modelo de gestão na administração local	100
A administração pública no século XXI: evolução teórico-prática	10
A Escola Administrativa	16
A Escola Managerial	160
O <i>New Public Management</i>	161
Atribuições dos municípios	16
Os documentos estratégicos e operacionais na administração local	17
Quadro de avaliação e responsabilização	17
Carta de missão	19
Plano de atividades	21
Relatório de atividades	22
Balanco social	23
CAPÍTULO 2	24
Balanced scorecard: o modelo	24
Origens do modelo	25
Privado versus público	29
As quatro dimensões chave do <i>BSC</i> (Perspetivas)	33
A perspetiva “Cliente”	36
A perspetiva “Aprendizagem e crescimento”	37
A perspetiva “Processos internos”	39
A perspetiva “Financeira” (orçamento)	40
Objetivos estratégicos	41
Meta versus indicadores	41
Iniciativas estratégicas	43
Relações de causa e efeito	43
Definição da estratégia	44
<i>Balanced Scorecard</i> – uma nova visão	48
A construção do mapa estratégico	51
Missão, visão, valores	51
Objetivos estratégicos	51
Indicadores e metas	54
Iniciativas	56
Mapa estratégico	56
O <i>BSC</i> e os sistemas de gestão na administração local	59
<i>Balanced Scorecard</i> : como articular com o sistema de gestão da qualidade?	59
<i>Balanced Scorecard</i> : como articular com o sistema de avaliação de desempenho?	61
<i>Balanced Scorecard</i> : articulação com sistemas de gestão da <i>performance</i>	63

Vantagens da implementação do <i>Balanced Scorecard</i>	64
Limitações à implementação do <i>BSC</i>	68
<i>Balanced Scorecard</i> - de que depende o seu sucesso?	71
CAPÍTULO 3	74
<i>Balanced Scorecard</i> : contributos para a implementação	74
<i>Balanced Scorecard</i> - como implementar?	75
Fases da implementação do <i>Balanced Scorecard</i>	77
Fase 0: Decisão sobre a implementação do <i>BSC</i>	78
Fase 1: Definir o âmbito do <i>BSC</i>	78
Fase 2: Definir a equipa	79
Fase 3: Definir a missão, visão e valores	81
Fase 4: Identificar as perspetivas	82
Fase 5: Formular a estratégia	83
Fase 6: Definir os objetivos estratégicos	87
Fase 7: Definir indicadores	90
Fase 8: Definir metas estratégicas	93
Fase 9: Definir as iniciativas (ações)	95
Fase 10: Elaborar o mapa estratégico e o mapa consolidado	97
Fase 11: Identificar o modelo de acompanhamento do projeto	98
Fase 12: Comunicar os resultados	99
Fase 13: Avaliar e melhorar	100
Roadmap das fases	101
Considerações sobre a implementação do <i>BSC</i>	102
Monitorização e avaliação do processo	105
CAPÍTULO 4	107
<i>Balanced scorecard</i> e a sua implementação na Direção Municipal de Recursos Humanos da Câmara Municipal do Porto	107
O exemplo da Câmara Municipal do Porto	108
Breve caracterização do município do Porto	108
Breve caracterização da Câmara Municipal do Porto	108
A estratégia de gestão da Câmara Municipal do Porto	111
Definição da estratégia	112
Definição da missão	115
Definição da visão	116
Definição dos valores	116
Definição dos objetivos estratégicos	116
Definição dos indicadores	118
Definição das metas	121
Definição das iniciativas - plano de ação	121
Mapa estratégico	123
Mapa consolidado	126
Avaliação e monitorização do processo	132
Balanço da implementação do <i>BSC</i> na DMRH	133
Conclusões	134
Limitações do trabalho	136
Desafios para o futuro	137
Bibliografia	140

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Modelo evolutivo da gestão estratégica	8
Figura 2: Ciclo de gestão dos serviços da administração pública	15
Figura 3: Quadro de avaliação e responsabilização	17
Figura 4: Evolução do conceito de <i>BSC</i>	26
Figura 5: Componentes do <i>Balanced Scorecard</i>	27
Figura 6: Diferenças entre o <i>BSC</i> tradicional e o adaptado ao setor público	31
Figura 7: Exemplo de estruturas do <i>BSC</i> para o setor público	32
Figura 8: As quatro dimensões chave do <i>BSC</i>	34
Figura 9: Metodologia do <i>Balanced Scorecard</i> adaptado ao setor público	35
Figura 10: Exemplo de barreiras à execução da estratégia.....	46
Figura 11: Esquema para construção de uma análise <i>SWOT</i>	48
Figura 12: Inovação do <i>BSC</i> – indicadores financeiros e operacionais.....	49
Figura 13: O <i>BSC</i> e a gestão estratégica.....	60
Figura 14: As sinergias através de um completo alinhamento organizacional: SGQ e <i>BSC</i>	62
Figura 15: Avaliação do desempenho nos diferentes níveis organizacionais.....	70
Figura 16: Contributo do <i>BSC</i> para os resultados estratégicos	76
Figura 17: As perspetivas do <i>BSC</i> na administração pública	82
Figura 18: Mapeamento e tradução da estratégia	87
Figura 19: Síntese dos atributos dos indicadores	90
Figura 20: <i>Roadmap</i> das fases de implementação do <i>BSC</i>	101
Figura 21: Fatores críticos de sucesso	103
Figura 22: Pirâmide estratégica	104
Figura 23: Painel de controlo do tipo “velocímetro”.....	105
Figura 24: Modelo de <i>Balanced Scorecard</i>	109
Figura 25: Análise <i>SWOT</i> - DMRH (2012)	111
Figura 26: Análise dos <i>stakeholders</i> internos - DMRH (2012).....	112
Figura 27: Análise dos <i>stakeholders</i> externos - DMRH (2012).....	113
Figura 28: Matriz do nível de interesse e poder dos <i>stakeholders</i> - DMRH (2012).....	116
Figura 29: Composição sistémica da estratégia - DMRH (2012).....	118
Figura 30: Matriz de objetivos estratégicos e operacionais	119
Figura 31: Mapa de indicadores e respetivas metas - DMRH ano 2012	120
Figura 32: Mapa de iniciativas e sua monitorização - DMRH ano 2012	122
Figura 33: Mapa estratégico – exemplo1: DMRH (2012).....	124
Figura 34: Mapa estratégico – exemplo 2: DMRH (2013).....	125
Figura 35: Mapa consolidado – DMRH (2013)	127

INDICE DE TABELAS

Tabela 1: Questões sobre as perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i>	42
Tabela 2: Caracterização dos intervenientes	79
Tabela 3: Exemplo de um plano do processo de desenvolvimento de um <i>BSC</i>	80
Tabela 4: Matriz de <i>stakeholders</i>	84
Tabela 5: Grelha de análise dos <i>stakeholders</i>	85
Tabela 6: Modelo de matriz <i>SWOT</i>	86
Tabela 7: Modelo de tabela de formulação da estratégia	87
Tabela 8: Exemplos de objetivos e indicadores - perspectiva do cliente.....	91
Tabela 9: Exemplos de objetivos e indicadores - perspectiva processos internos	91
Tabela 10: Exemplos de objetivos e indicadores - perspectiva aprendizagem e crescimento	91
Tabela 11: Exemplos de objetivos e indicadores - perspectiva financeira	92
Tabela 12: Modelo de mapa de indicadores	93
Tabela 13: Modelo de ficha de caracterização de indicadores	93
Tabela 14: Exemplos de iniciativas/ações	95
Tabela 15: Exemplo de calendarização de uma iniciativa à semana	95
Tabela 16: Exemplo de mapa de caracterização das iniciativas	96
Tabela 17: Modelo de ficha de caracterização de iniciativas	96
Tabela 18: Impacto das iniciativas nos objetivos estratégicos	97
Tabela 19: Plano de ação para a iniciativa X.....	100
Tabela 20: Representação “semáforo” de limites de tolerância.....	105
Tabela 21: Análise dos <i>stakeholders</i> internos - DMRH (2012).....	113
Tabela 22: Análise dos <i>stakeholders</i> externos - DMRH (2012).....	113
Tabela 23: Matriz do nível de interesse e poder dos <i>stakeholders</i> - DMRH (2012).....	114
Tabela 24: Exemplos de avaliação da <i>performance</i>	132
Tabela 25: Aspetos positivos e negativos da implementação do <i>BSC</i> na DMRH	133

INTRODUÇÃO

As reformas iniciadas durante as últimas décadas na Administração Pública, essencialmente nos países da OCDE, vieram impor uma nova gestão às organizações públicas. Também o contexto de globalização que caracteriza a sociedade atual, associado ao ambiente extremamente competitivo e em contínua mudança, impõe a qualquer organização, pública ou privada, uma direção estratégica para dar resposta às necessidades do mercado e da sociedade. Neste sentido, todas as organizações têm sido fortemente pressionadas para se tornarem mais competitivas, responsáveis e transparentes, para prestarem um serviço público com maior qualidade e, ainda, para melhorarem os índices de eficiência, eficácia e qualidade. Estas diretrizes são ainda mais prementes num momento de fortes restrições orçamentais devido ao agravamento do défice público e à difícil conjuntura económica que Portugal está a atravessar.

Consequentemente, a introdução da gestão estratégica dos recursos públicos e da avaliação de desempenho, através de uma maior eficiência na realização das despesas e na cobrança das receitas, constituem a base atual das decisões públicas. É neste contexto que surge o *Balanced Scorecard (BSC)*.

O *BSC* é um sistema de gestão estratégica desenvolvido na década de 1990 por *Robert Kaplan*¹ e *David Norton*² cuja aplicação no setor público, nomeadamente na Administração Local, começa a ser cada vez mais significativa como consequência das reformas introduzidas pela *New Public Management*³ (*NPM*).

O *BSC* foi apresentado inicialmente como um simples modelo de avaliação do desempenho organizacional, mas rapidamente evoluiu para uma metodologia de gestão estratégica, permitindo a medição do desempenho dos ativos intangíveis⁴ e procurando complementar as medidas de desempenho das organizações com novos indicadores não financeiros.

¹ Professor da Universidade de *Harvard*

² Consultor de empresas

³ A Nova Gestão Pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da Gestão. (Rodrigues & Araújo, 2005).

⁴ De acordo com Silva (2013), a definição de ativo intangível pode ser diversa, consoante os autores. As estratégias de criação de valor deixaram de assentar na gestão de ativos tangíveis para passarem a assentar nas estratégias baseadas no conhecimento, contribuindo decisivamente para o peso crescente dos ativos intangíveis nas empresas.

A palavra *balanced* reflete o equilíbrio entre objetivos⁵ de curto e de longo prazo, indicadores financeiros e não-financeiros, indicadores de médio/longo prazo com indicadores de curto prazo, indicadores de resultado com indicadores de ação e perspetivas externas (Financeira e Cliente) e perspetivas internas (Processos internos e Aprendizagem e crescimento).

A aplicação do *BSC*, de modo transversal, a uma organização da Administração Local assumir-se-á, indiscutivelmente, como um processo inovador com impacto ao nível da comunicação, envolvimento, *empowerment*⁶ e responsabilidade de todos os que estiverem envolvidos direta ou indiretamente no processo.

Foi com o objetivo de evidenciar as potencialidades do *BSC* num contexto evolutivo de gestão estratégica, nomeadamente na melhoria da *performance* da Administração Pública, mais especificamente estabelecer linhas de orientação para a implementação do *BSC* na Administração Local, articulando-o com o Sistema de Gestão da Qualidade e com o Sistema de Avaliação de Desempenho, que surgiu a ideia deste trabalho.

Face aos objetivos propostos, esta dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. No primeiro faz-se uma breve caracterização da Administração Pública e da Administração Local portuguesas. O capítulo 2 apresenta a estrutura do modelo *BSC*, apresentando-se no capítulo 3 um guião para a implementação do *BSC* na Administração Local. No último capítulo, apresenta-se um exemplo de aplicação à Direção Municipal de Recursos Humanos da Câmara Municipal do Porto. A dissertação termina com as conclusões obtidas, as limitações do trabalho e os desafios para o futuro.

Assim, este trabalho, para além de evidenciar as potencialidades do *BSC*, pretende apontar caminhos para a implementação no terreno da respetiva metodologia na AL, articulando-o com outros sistemas de gestão, como o SGQ e o SIADAP.

⁵ Segundo a DGAEP (2013), a palavra objetivo é definida pela como a formulação de uma situação desejada, especificando os resultados ou efeitos pretendidos, de acordo com a missão da organização. Estes objetivos podem ser estratégicos (globais de médio e longo prazo, que nos indicam à organização a direção pretendida, definindo os resultados e os efeitos finais a prosseguir) operacionais (que consiste na formulação mais concreta de um objetivo estratégico podendo, no imediato, ser convertido num conjunto de atividades e ações).

⁶ Segundo a DGAEP (2013), *empowerment* é o processo pelo qual se atribui mais autoridade ou poder acrescido a um indivíduo ou grupo de pessoas no processo de tomada de decisão. Pode aplicar-se a cidadãos ou colaboradores através do envolvimento de uma pessoa/grupo concedendo-lhes um grau de autonomia nas suas ações/decisões.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada é de natureza descritiva com carácter exploratório e foi aplicada na Câmara Municipal do Porto.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa foi essencialmente bibliográfica, desenvolvida com base em fontes documentais diversas, estudos académicos, livros, revistas e artigos científicos. Este trabalho baseou-se, portanto, em revisão da literatura e publicações da internet no âmbito do tema e em investigação qualitativa, com recolha de dados primários e secundários e respetiva análise; os dados primários foram recolhidos em conversas informais, quer na Direção de Recursos Humanos (DMRH), abrangendo dirigentes e um grupo de 12 colaboradores⁷, quer nas autarquias referidas na página 69.

Privilegiou-se a metodologia baseada no contacto direto com as organizações da Administração Local, através do diálogo com os seus responsáveis, ou seja, baseado na observação direta, consulta de documentos e entrevistas exploratórias, informais, a responsáveis de entidades públicas e privadas com experiência na implementação do *Balanced Scorecard*.

OBJETIVOS DA DISSERTAÇÃO

Os principais objetivos são:

- ✓ Evidenciar as potencialidades do *Balanced Scorecard* num contexto evolutivo da gestão estratégica, nomeadamente na melhoria da *performance* da Administração Local;
- ✓ Estabelecer linhas de orientação para a implementação do *BSC* na Administração Local;
- ✓ Articular o *BSC* com os Sistemas de Gestão, nomeadamente com o Sistema de Gestão da Qualidade e o Sistema de Avaliação de Desempenho.

⁷ Por exigência dos entrevistados é mantido anonimato em relação ao nome e funções exercidas.

CAPÍTULO 1

O CICLO DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O AMBIENTE DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O estado da arte na Administração Local

Após a Segunda Guerra Mundial e durante algumas décadas, a Administração Local (AL), enquanto agente social estruturante, apoiou-se em diversos modelos mistos de gestão para proteger os cidadãos e gerar estabilidade e crescimento económico. A alteração e modernização dos seus procedimentos, fortemente ancorados em aspetos de carácter normativo, legislativo e burocrático, evoluíram para um novo modelo de gestão por objetivos.

A avaliação da *performance* das organizações públicas é uma questão complexa, que há décadas preocupa os governos de diversos países - Portugal não foge à regra.

A *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) teve um forte impacto no desempenho organizacional e na implementação de novos sistemas de informação e de controlo de gestão. Segundo Rocha (2000a), com a NPM assistimos à decadência dos modelos burocráticos de gestão e à ascensão de modelos com provas dadas nas organizações privadas. São exemplos a implementação de adequados sistemas de informação e de controlo de gestão, o conceito do *value for Money*, a monitorização do desempenho baseada em resultados (*outputs* e *outcomes*) e a racionalização dos recursos públicos. Desta forma, as organizações públicas têm conseguido aumentar ligeiramente os seus índices de eficiência, eficácia e qualidade, melhorando o processo de tomada de decisão.

Diagnósticos realizados ao longo dos anos sempre sustentaram a existência de um *gap* entre a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pela administração pública e as expectativas dos seus clientes. A Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003 de 10 de julho, que aprovou as linhas de orientação da reforma da Administração Pública (AP), descreve as origens desse *gap*:

“Tradicionalmente assente numa estrutura burocrática e de pendor centralista, a Administração Pública Portuguesa não tem conseguido fazer face, de uma forma adequada e eficaz, às necessidades dos cidadãos e das empresas”.

Acrescenta ainda:

“A falta de coerência do modelo de organização global, a morosidade e complexidade dos processos de decisão e o conseqüente clima de desconfiança em matéria de transparência e de legalidade administrativas, bem como a desmotivação dos funcionários e a desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público, são factores que urge corrigir”.

Este documento refere também a necessidade de planear, de forma adequada, o enquadramento geral da reforma da AP:

“Apesar da evidência do diagnóstico e dos muitos estudos elaborados faltou, até agora, o enquadramento geral de uma reforma articulada e coerente, capaz de responder tanto à satisfação das necessidades colectivas públicas como à criação de condições motivadoras de quantos trabalham na Administração”.

Como resposta a esta lacuna, a AP portuguesa iniciou um projeto de reforma baseado na Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de abril. Trata-se de um documento que descreve a operacionalização da reforma da AP, nomeadamente, no referente a áreas de atuação e metodologias de aplicação. No seu preâmbulo pode ler-se:

”No quadro da organização da Administração Pública, a perspetiva estratégica do Governo reflectida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados”.

A Administração Local (AL), como parte integrante da AP está também envolvida neste projeto de grande complexidade, que está a ser desenvolvido segundo o modelo aprovado por esta Resolução. Estas organizações defrontam-se com uma necessidade premente de criar mecanismos e modelos eficazes para medir, avaliar e gerir a sua *performance*.

Há vários anos que ouvimos falar da aplicação à AP da gestão por objetivos, da avaliação da *performance*, dos sistemas de avaliação de desempenho, da orientação para os resultados e dos princípios da eficiência, eficácia e economia. As metas a atingir são, muitas vezes, conflitantes: aumentar a eficiência e, ao mesmo tempo, a produtividade e a qualidade dos serviços prestados.

Neste contexto, surgem no final do século XX novos modelos de gestão estratégica, entre os quais, o *BSC*.

Segundo *Kaplan e Norton* (1996), o *BSC* surge como um paradigma de gestão estratégica que permite relacionar toda a estratégia organizacional e conjugar as medidas financeiras (até então, consideradas as mais importantes) e as medidas não-financeiras que, em conjunto, conduziram a uma melhoria do desempenho organizacional.

Esta transformação para uma nova realidade foi impulsionada pelo aumento da competitividade e pelo facto das organizações sentirem necessidade de desenvolverem

novos instrumentos e ferramentas de gestão que possam inovar e agilizar a AP, medindo objetivamente o seu desempenho.

Assim, o *BSC* surge como um sistema de gestão estratégica que interliga a estratégia organizacional com os objetivos definidos e, conseqüentemente, melhorando a *performance* e o sucesso organizacional.

De acordo com *Niven* (2003) existem vários estudos sobre a aplicação do *BSC* ao setor público (*Ho e Chan*, 2000 e 2002; *Kaplan*, 2001; *Johnsen*, 2001; *Carmona e Grönlund*, 2003; *Wilson et al.*, 2003; *Zelman et al.*, 2003; *Chan*, 2004; *Wisniewski e Olafsson*, 2004; *Gomes et al.*, 2008). Todos estes estudos abordam a utilidade da implementação desta ferramenta e as principais diferenças entre o setor público e privado. Tal como as organizações privadas, a AP reconhece o contributo desta ferramenta para a criação de uma significativa cultura de monitorização e avaliação do desempenho. Apesar disso e da importância e foco nos resultados ser um dos fundamentos básicos da nova forma de atuação da AP, assistimos ainda a pouquíssimas experiências no setor público, sendo ainda muito escassas as organizações que medem e monitorizam de maneira sistemática os seus resultados.

Tendências para o século XXI

Segundo Rodrigues (2009), os principais aspetos que distinguem o modelo evolutivo da gestão estratégica do século XX para o século XXI são os seguintes:



Figura 1: Modelo evolutivo da gestão estratégica (Fonte: Rodrigues, 2009)

No século XXI as organizações preocupam-se em estabelecer parcerias que resultem em vantagens competitivas. O líder tende a ser inspirador, focado e motivado no desenvolvimento das pessoas, ao contrário do líder autocrático, que é mais focalizado nas tarefas, tomando decisões individuais sem auscultar a opinião dos liderados.

Estes diversos aspetos podem ser agrupados em três grandes grupos (*Rocha, 2000*):

- 1º Modernização Interna, o que significa aposta em resultados e introdução de novas técnicas de gestão, como sejam a contabilidade de custos, *BSC*, gestão da qualidade e reengenharia, e nos processos de trabalho com equipas interfuncionais e com uma força de trabalho heterogênea e diversificada.
- 2º Democratização do seu papel, o que supõe crescente autonomia e envolvimento dos clientes/cidadãos (exemplo: rede de parcerias com valor acrescentado).
- 3º Orientação para o mercado, implicando competição num mercado que é global.

As tendências globais do século XXI baseiam-se, portanto, no deslocamento das relações de poder, no aumento do valor da informação, numa maior ênfase nos processos e objetivos e na confirmação da posição estratégica da organização relativamente ao ambiente externo.

No contexto da AP, o processo de reforma e modernização preconizado baseia-se no desenvolvimento de um novo modelo de serviço público, fundamentado na aproximação do Estado aos cidadãos, famílias e empresas e na simplificação, facilitação, racionalização, credibilização e qualificação da interação entre eles.

A transição da modernização interna para a gestão estratégica implica a necessidade de redefinir a interface entre a AP e a sociedade envolvente.

Os desafios da Administração Local

A promoção da qualidade dos serviços e a orientação para a Excelência são desafios inadiáveis que se colocam às organizações. A AP e, em particular, a AL não é exceção. Qualquer serviço da AL deverá ter por missão promover a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e a melhoria dos sistemas e dos processos de gestão. Essa missão deve ser respeitada, cumprida e trazer os benefícios esperados à população (municípios).

Relatando Gomes *et al.* (2008), o serviço público sempre foi mal visto pela população – seu principal cliente. Alguns dos motivos são o não cumprimento da sua missão, a falta de informação à população dos resultados/benefícios, o mau atendimento dos clientes pelos colaboradores das organizações públicas e a falta de conhecimento e, principalmente, de comprometimento por parte destes mesmos colaboradores com a missão do serviço público.

Por outro lado, as mudanças que se verificam em ritmo acelerado implicam uma atitude de desenvolvimento constante por parte dos serviços da AL no sentido de melhor satisfazerem as novas exigências dos municípios/cidadãos e de promover o crescimento socioeconómico. Para isso é necessário, entre outros fatores, equilibrar (*balance*) a gestão financeira com o capital intangível da organização.

É neste contexto que tem surgido uma crescente consciencialização para a necessidade de um eficaz planeamento estratégico, como forma de enfrentar os problemas resultantes destas dinâmicas competitivas.

A constante procura de níveis de excelência pelas organizações requer uma avaliação sistemática do seu desempenho, pelo que é imperativa a utilização de sistemas dinâmicos de informação e de gestão, que atendam estas novas exigências e que auxiliem eficiente e eficazmente o processo de decisão.

O MODELO DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Administração Pública no século XXI: Evolução teórico-prática

A necessidade de reformar a Administração Pública Portuguesa, tornando-a menos burocrática e mais próxima dos cidadãos, é referida no art.º 267º da Constituição, tendo sido estas preocupações vertidas na agenda política dos sucessivos Governos dos últimos anos. A resistência à mudança, a elevada instabilidade política que se tem verificado, a burocracia, a falta de transparência e de responsabilidade e a concentração nos *inputs* em vez dos *outputs*, determinaram a descontinuidade das medidas adotadas, levando ao insucesso das sucessivas reformas.

A Escola Administrativa

Tendo em vista a resolução dos grandes problemas económicos, sobretudo gerados pela Segunda Guerra Mundial, o Estado Providência (*Welfare State*), tentou gerar estabilidade e crescimento económico, apoiando-se em modelos mistos de economia. Tentou também proteger os cidadãos da ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais. O *Welfare State* sob a influência das doutrinas económicas *Keynesianas* que apoiavam o papel do estado na vida económica e social contribuiu fortemente para o aumento da despesa pública.

Apesar disso, o desemprego e a exclusão social não só se mantiveram como se agudizaram.

Nos anos 70 a economia mundial foi sacudida com a crise petrolífera e o Estado Providência começou a entrar em insustentabilidade orçamental e gestonária. Decorrente da falência eminente do Estado Providência, criaram-se novos modelos de administração que estiveram na génese da Reforma Administrativa. Podemos pois afirmar que a Reforma Administrativa foi uma consequência da falência do *Welfare State*.

Em Portugal a reforma decorreu (decorre) a um ritmo distinto de alguns países devido à nossa cultura organizacional mas também ao atraso na passagem para o Estado Social que só aconteceu após a revolução do 25 de abril de 1974.

A Escola Managerial

Rocha (2000a) citando Lane (1995), refere que este definiu a Reforma Administrativa como a substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial que

respondia às tradicionais ineficiências das organizações burocráticas. Segundo o autor, o managerialismo afirma-se essencialmente como opção gestonária à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas.

Gradualmente vai-se substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas características da gestão privada.

Peters e Waterman (1982) defendiam a ideia de que se poderia adotar um novo modelo de gestão nas organizações, independentemente de estas serem públicas ou privadas.

Este novo modelo de gestão apostava na descentralização, flexibilização e autonomia.

Os sistemas de gestão privada prevaleciam relativamente aos da gestão pública. A influência da Escola Managerial na Administração Pública materializou-se num conjunto de princípios fundamentais, entre os quais se destacam:

- A descentralização com a consequente redução dos níveis hierárquicos, permitindo aumentar a participação, a criatividade e a inovação organizacional;
- A delegação de competências, permitindo libertar a gestão de topo para as questões estratégicas da organização em detrimento das preocupações com a gestão corrente;
- A desregulação, contribuindo para que os gestores pudessem ter uma intervenção direta na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais.

Em suma, a Escola Managerial contribuiu para que as organizações do setor público se aproximem do setor privado, em termos de princípios de gestão.

O New Public Management

Conforme referido, a recessão económica provocada pela crise do petróleo dos anos 70 originou défices consideráveis nos orçamentos públicos e foi determinante para a reforma da AP. Com o *NPM* ou *NGP*, o setor público passou a ser mais controlado em termos de resultados e redução de custos, mais responsável e promotor de uma cultura baseada na qualidade do desempenho. Uma das premissas da *NGP* é a substituição dos velhos processos administrativos, burocráticos, pelos novos métodos de gestão empresarial, mais flexível, mais eficiente e eficaz.

De acordo com o preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2011 de 12 de julho:

“...são quatro os vetores estratégicos que importa ter presente no âmbito das medidas tendentes à obtenção de um novo paradigma de responsabilidade e de valorização da eficiência na afetação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental...: a descentralização e a reforma administrativa; o aprofundamento do municipalismo; o reforço do associativismo municipal e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local”.

Também o Programa do XIX Governo Constitucional definia como objetivo estratégico para a AP:

“Um Estado ágil e inovador, adaptado aos desafios da sociedade de informação, que preste serviços de qualidade e individualizados aos cidadãos, segundo novos paradigmas de organização e funcionamento em rede, suportados pelas tecnologias de informação e comunicação”.

Hood (1995) refere que as características básicas da NGP são a redução das diferenças entre o setor público e privado, com um maior foco na responsabilidade baseada nos resultados (*outputs*) em vez da preocupação com a responsabilidade sobre os processos (*inputs*).

A partir dos anos 90, no sentido de aproximar cada vez mais a gestão pública à gestão das organizações privadas, introduziram-se novos instrumentos de gestão, como o *Total Quality Management* (TQM), adaptado por *Frederickson* (1994) para *Total Quality Politics* (TQP).

Em 1993 foi aprovada a Carta de Qualidade em Serviços Públicos, que tinha por base dois conceitos fundamentais (Rocha, 2009):

- O cidadão-cliente passou a ser o centro das atenções dos serviços públicos; estes existem para satisfazer as suas necessidades e os procedimentos e regulamentos internos devem ter isso em consideração;
- Os cidadãos-clientes são os barómetros da qualidade dos serviços prestados, pelo que as suas opiniões ou sugestões são muito importantes para a adoção de medidas corretivas ao funcionamento dos serviços.

Os diversos organismos da AP, autonomamente, implementaram sistemas de gestão da qualidade, elaboraram cartas de missão, definiram estratégias e objetivos concretos com vista à melhoria do serviço prestado aos cidadãos, efetivando os processos de modernização da AP.

Em 2007, através da publicação do Decreto-Lei 300/2007 de 23 de agosto, o Governo definiu as orientações de gestão conducentes às boas práticas de governo e à organização interna das empresas públicas. No art.º 4º da referida Lei pode ler-se o seguinte:

“A actividade do Setor Empresarial do Estado (SEE) deve orientar-se no sentido da obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio financeiro do conjunto do sector público”.

Ainda em 2007 é publicada a Lei nº. 66-B/2007 de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), que visa contribuir para:

“a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais colaboradores e para a promoção da sua motivação e desenvolvimento de competências.”

O propósito desta Lei é contribuir para uma melhoria na gestão dos serviços do Estado, através da otimização dos recursos existentes, gerando e acrescentando valor aos serviços prestados aos cidadãos, bem como desenvolver e aprofundar a avaliação quer dos serviços quer dos seus dirigentes e colaboradores. A avaliação dos serviços baseia-se no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), que é, segundo a DGAEP⁸:

“um quadro referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de ação (objetivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão”.

Deste modo, o QUAR evidencia a comparação entre os meios e os resultados e permite divulgar interna e externamente os níveis de desempenho.

Baseado em diversos indicadores, Pinto (2009) afirma que Portugal tem vindo a perder competitividade em termos de *performance* dos serviços públicos. As medidas introduzidas por outros países na década de 80 e 90 começam a produzir efeitos, situando-se, hoje as suas preocupações num patamar superior, permitindo concentrar-se na eficácia dos resultados (*outcomes*), na satisfação dos clientes e na inovação contínua.

A figura 2 evidencia a ligação entre a liderança gestionária e a liderança política no ciclo de gestão da AP. Os resultados da avaliação de desempenho, os compromissos assumidos na carta de missão e os objetivos estratégicos definidos pela organização, deverão ser os principais *inputs* para a definição dos objetivos operacionais. A

⁸ Este assunto é retomado na página 17.

monitorização e revisão destes objetivos deverá basear-se no orçamento bem como no plano e relatório de atividades.

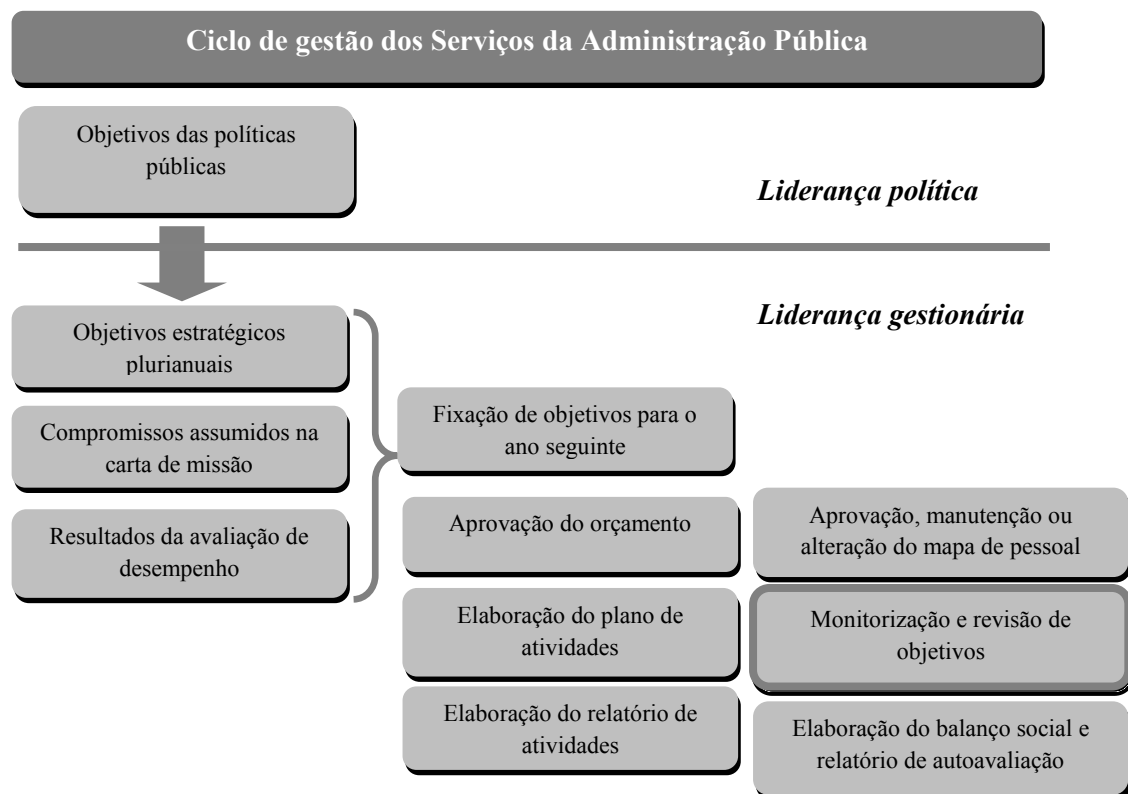


Figura 2: Ciclo de gestão dos serviços da Administração Pública (Fonte: Adaptado de Carapeto⁹)

Além de um enquadramento legislativo adequado, para concretizar estas mudanças, é necessário ter colaboradores efetivamente preparados. Este processo vai demorar ainda alguns anos até que sejam evidentes as melhorias na *performance*. No entanto muitas medidas têm sido promovidas no sentido dessa modernização. São exemplos o programa Simplex (simplificação administrativa e legislativa), o PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), o RAFE (Reforma da Administração Financeira do Estado) e o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública).

Segundo Pinto (2006) há três aspetos importantes que podem ajudar a caracterizar a mudança com enfoque na gestão da *performance*:

- Relação tangíveis/intangíveis;
- Valor do capital humano;
- Valor da informação.

⁹ Acedido em 2013-02-10, através de <http://www.slideshare.net/carloscarapeto/siadap-estrategia-e-gesto-estrategica-nas-estruturas-pblicas>

Os sistemas tradicionais de medição da *performance* organizacional apoiaram-se, durante muitos anos, nos valores tangíveis: capitais investidos, património, equipamentos, disponibilidades financeiras, etc. Atualmente, valorizam-se cada vez mais os valores intangíveis, como: a capacidade da gestão, o trabalho em equipa, a relação com os clientes, a qualidade do serviço, o valor do capital humano (competências, motivação, *soft skills* dos colaboradores) e também o valor das tecnologias e dos processos associados.

De acordo com Niven (2008), existem 3 tipos de medidas de *performance*:

- Medidas de *input*;
- Medidas de *output*;
- Medidas de *outcome*.

As medidas de *input* estão relacionadas com os aspetos financeiros e geralmente incluem os orçamentos; as medidas de *output* são o resultado de programas ou ações (ex: nº de relatórios produzidos). Pinto (2009) relata que os resultados medem os benefícios proporcionados aos *stakeholders*¹⁰, ou seja, demonstram os resultados; a identificação dos resultados deve apoiar-se em propostas de valor conseguidas através das respostas às seguintes perguntas: “quem são os nossos clientes?”, “que tipo de serviços querem?” e “o que mais valorizam?”.

Pinto (2009) é de opinião que Portugal se deva centrar na satisfação do cliente, no controlo dos *inputs* e *outputs* da sua *performance*, ou seja, nos recursos orçamentais, na eficiência, na qualidade, na produtividade e valorize a liderança, motivação e desenvolvimento dos recursos humanos. O mesmo autor refere que a criação de Valor Público¹¹ será o paradigma de uma administração pública moderna, preparada para inovar e satisfazer continuamente uma sociedade em mudança.

Para o sucesso da mudança é essencial que todas as pessoas da organização percebam qual o seu papel e qual o seu contributo para “o que é importante” (prioridades estratégicas) e que, em qualquer momento, possam determinar a sua *performance* efetiva, aferindo o seu desempenho através da análise dos desvios face às metas definidas.

¹⁰ Na literatura anglo-saxónica, o termo *stakeholders* representa o conjunto de interessados na informação de uma organização (ex: trabalhadores, fornecedores, credores, Administração Pública, municípios e o público em geral).

¹¹ De acordo com Barreiros (2013), o conceito de criação de valor público está intimamente associado à noção de eficiência, ou seja aos resultados obtidos face aos custos incorridos quando se proporciona benefícios à comunidade.

O objetivo último destas reformas deverá ser agilizar procedimentos que promovam o aumento da economia, da eficácia e da eficiência dos serviços públicos, contribuindo para o crescimento económico e para o bem-estar social.

Atribuições dos municípios

Segundo a Constituição da República Portuguesa (artigos 235º, 238º e 241º):

“os municípios ou autarquias locais, são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, dispondo de património, finanças próprias e poder regulamentar”

De acordo com o art.º 2º da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro, constituem atribuições das autarquias locais:

“a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”

Os municípios prosseguem as suas atribuições através do exercício das seguintes competências legalmente previstas (art.º 3º):

- a) De consulta;*
- b) De planeamento;*
- c) De investimento;*
- d) De gestão;*
- e) De licenciamento e controlo prévio;*
- f) De fiscalização.*

O art.º 23º do mesmo diploma concede uma vasta área de intervenção:

“a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa”.

As leis estabelecem uma missão para os municípios claramente voltada para o cidadão.

Em pleno século XXI é necessário ter uma visão integrada da *performance* organizacional, o que significa ter estratégias consistentes, saber executá-las de forma eficiente, ter capacidade de as comunicar com clareza e saber monitorar e avaliar a execução dessas estratégias. Neste sentido a reforma da AP poderá ser encarada como um projeto integrado, complexo e diversificado onde é necessária uma gestão participativa que atenda aos comportamentos e expectativas de todos os *stakeholders*. E esta nova AP, como organização aprendente e evolutiva, atenta e conciliadora dos diversos interesses dos seus *stakeholders*, pode ser o fio condutor para a criação e desenvolvimento de uma nova mentalidade impulsionadora das reformas administrativas do próximo século.

OS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS E OPERACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Quadro de Avaliação e Responsabilização

Um dos documentos centrais do Planeamento estratégico da AP e, em particular da AL, é o QUAR¹². É um instrumento de gestão que permite evidenciar a missão, os objetivos, os indicadores, os meios disponíveis, os recursos utilizados, o grau de realização dos resultados e a avaliação final da *performance* do serviço.

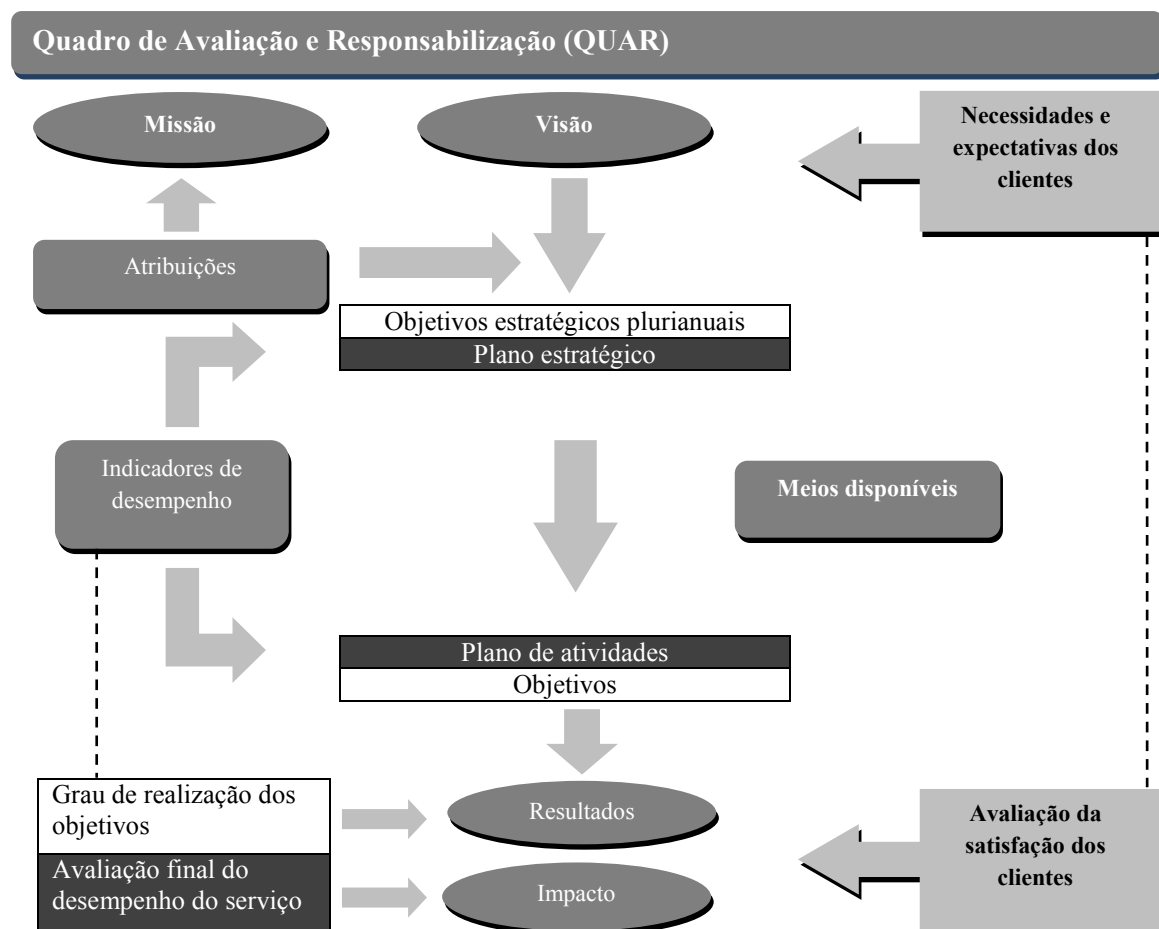


Figura 3: Quadro de Avaliação e Responsabilização (Fonte: Adaptado de Carapeto¹³)

O QUAR resulta do SIADAP 1 que é o subsistema dedicado à gestão da *performance* dos Serviços, o qual no âmbito da avaliação dos serviços e dos dirigentes, impõe a

¹² O QUAR é um instrumento de apoio à gestão, concebido para analisar e avaliar o desempenho dos serviços. É um quadro referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de ação (objetivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão. (fonte: <http://www.ccas.min-financas.pt/faq/o-que-e-o-quar>, acedido em 2013-02-10)

¹³ Adaptado de <http://www.slideshare.net/carloscarapeto/siadap-estrategia-e-gesto-estrategica-nas-estruturas-pblicas>, acedido em 2013-02-10)

construção de um QUAR sujeito a avaliação e atualização permanentes. Esta dinâmica de revisões deve sustentar-se nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, tendo em conta a análise da envolvente externa, a identificação das potencialidades internas e o grau de satisfação dos clientes (internos e externos).

De acordo com o nº 6 do art.º 10º da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro

“os serviços devem recorrer a metodologias e instrumentos de avaliação já consagrados, no plano nacional ou internacional, que permitam operacionalizar o QUAR”.

Um excelente instrumento que poderá suportar e integrar os seus diversos componentes é o *BSC*.

De acordo com o art.º 11 da referida lei, os parâmetros de avaliação da *performance* centram-se nos objetivos de eficácia, eficiência e qualidade - princípios fundamentais do SIADAP. Os objetivos de eficácia estão relacionados com a prestação de serviços; um serviço é eficaz se atinge os seus objetivos, isto é, se obtém ou ultrapassa os resultados esperados; os objetivos de eficiência traduzem a relação entre os bens produzidos/serviços prestados e os recursos utilizados para os produzir e tem por finalidade otimizar a utilização do orçamento. Os objetivos de qualidade são os mais difíceis de quantificar porque o conceito de qualidade, sendo já subjetivo (*satisfação das necessidades explícitas ou implícitas*) está aqui a ser aplicado a serviços que têm características de heterogeneidade e intangibilidade muito significativas. Uma das formas de medir a qualidade é em função das perceções dos utilizadores.

Elaborar um QUAR não é difícil; o que é exigente é o modelo de gestão que este instrumento pressupõe - uma gestão orientada para resultados. Assim, indicam-se os principais passos a ter em conta na sua construção:

1º Passo: A partir dos objetivos do *BSC*, selecionar os objetivos estratégicos que melhor representam o desempenho crítico da organização.

2º Passo: Agregar os objetivos pelas dimensões: eficácia, eficiência e qualidade. A eficácia está relacionada com o cumprimento dos objetivos e geralmente é medida por unidades físicas ou monetárias como, por exemplo nº de ocorrências, custos, etc. A eficiência diz respeito à otimização da utilização dos recursos públicos, ou seja à relação entre os serviços prestados e os recursos utilizados para os produzir como, por exemplo nº projetos aprovados/nº horas trabalho. Uma das formas de medir a qualidade é através das perceções dos munícipes/cidadãos, pela aplicação de questionários de satisfação.

A partir deste conjunto de objetivos devidamente estruturados, cobrindo as várias vertentes da atividade da organização, são criados vários mapas de estratégia em cascata: desde os níveis corporativos, donde se extrai o QUAR, até ao nível operacional.

A procura da excelência e de melhores níveis de desempenho requer uma avaliação sistemática do desempenho das organizações suportados por sistemas de gestão dinâmicos que atendam às novas exigências, de que é exemplo o *BSC*, e pela utilização de sistemas de informação que auxiliem eficiente e eficazmente o processo decisório.

Carta de Missão

A Carta de Missão é uma declaração do propósito de uma organização e como tal deverá ser assinada pelo representante da Administração e pelos dirigentes superiores. Este documento deve orientar a tomada de decisões da organização, explicitando o contexto da definição da estratégia, a missão da organização e os objetivos gerais. Os objetivos devem ser quantificáveis, fixados anualmente e definidos de forma a possibilitar o seu desdobramento pelas várias unidades orgânicas e subsequentemente pelos diversos níveis hierárquicos até ao nível dos colaboradores. A DGAEP recomenda que os objetivos sejam agrupados em três categorias: Eficácia, Eficiência e Qualidade.

No caso dos dirigentes superiores estabelece-se os objetivos a atingir no decurso da respetiva comissão de serviço e os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados. Esta avaliação é realizada com base no grau de cumprimento dos compromissos (resultados de eficácia, eficiência e qualidade na gestão do serviço) e na demonstração de competências de gestão, de liderança, de visão estratégica e de representação externa.

Declarações de missão eficazes esclarecem os propósitos da organização, informando sobre os objetivos e formas de proporcionar valor às partes interessadas.

Trata-se, portanto, de um instrumento inovador na AP, indispensável à avaliação de desempenho dos dirigentes e ao desenvolvimento de uma cultura de gestão por objetivos.

A adoção do *BSC* como instrumento âncora de uma nova perspetiva de gestão por objetivos, assumida na Carta de Missão tem sido apontada, para além de reformador, promotor de inúmeros benefícios, quer ao nível da gestão quer da confiança na tutela.

SIADAP - Sistema de gestão de desempenho na administração pública

O SIADAP é uma metodologia criada pela Lei nº 10 de 22 de março de 2004. A Resolução do Conselho de Ministros nº 53 de 21 de abril de 2004 enquadrava a introdução do SIADAP no âmbito da reforma da Administração Pública e discutia o modelo de Gestão por Objetivos. A regulamentação da aplicação do SIADAP foi feita pelo Decreto Regulamentar nº 19-A de 14 de maio de 2004, sendo nesta mesma data publicada a Portaria nº 509-A/2004 de 14 de maio que aprovou os modelos de impressos de fichas de avaliação. Mais recentemente, o Decreto Regulamentar nº 18/2009 de 4 de setembro veio proceder à adaptação do SIADAP aos serviços da administração autárquica, nomeadamente dos serviços municipalizados.

O novo SIADAP, publicado pela Lei nº 66-B de 28 de dezembro de 2007, inclui diversas alterações em relação aos seus modelos anteriores¹⁴. A alteração mais recente, publicada através da Lei 66-B de 31 de dezembro de 2012, veio introduzir modificações nos ciclos de avaliação, passando os serviços a serem avaliados anualmente, os dirigentes de três ou cinco anos, de acordo com a duração da comissão de serviço, e os trabalhadores de dois em dois anos.

Este sistema é considerado como um instrumento estratégico para a criação de uma dinâmica de mudança, de motivação profissional e de melhoria da Administração Pública.

O SIADAP constitui um excelente instrumento para a criação de um modelo global de gestão da *performance* pública. O sistema assenta numa conceção de gestão baseada em objetivos. A avaliação dos serviços, dos dirigentes e trabalhadores tem em conta os resultados obtidos medidos a partir de objetivos e indicadores previamente definidos.

O desempenho é avaliado em função de resultados esperados, mas não controla os meios ou atividades que os permitem atingir.

O SIADAP é, portanto, ao mesmo tempo, um sistema de gestão e avaliação que permite alinhar, de uma forma coerente e integrada, o desempenho dos serviços e dos respetivos colaboradores.

Quando bem aplicado e integrado com o *BSC* pode constituir um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de

¹⁴ Este assunto é retomado na página 61.

melhoria da gestão pública, permitindo fazer um melhor planeamento e monitorização do desempenho dos serviços, contribuindo para:

- A melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços da AP;
- A harmonização entre as diversas unidades orgânicas, serviços, dirigentes e trabalhadores;
- A sistematização da definição de objetivos, indicadores de medida, metas e competências, bem como da monitorização de resultados;
- A promoção da motivação profissional e do desenvolvimento de competências.

O SIADAP integrado no *BSC* constitui uma nova cultura de avaliação e responsabilização através da publicitação dos objetivos e dos resultados dos serviços, ligando-os ao ciclo de gestão.

Plano de Atividades

O plano de atividades é um documento que apresenta as orientações gerais para o desenvolvimento das atividades da organização, para um horizonte temporal de 1 ano.

Foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 183/96 de 27 de setembro. Deve ser elaborado em conformidade com o esquema definido na a) do Anexo do citado diploma.

Está estruturado pelos objetivos estratégicos que servirão de base à construção dos objetivos operacionais definidos no QUAR, conforme estabelecido na Lei nº 66-B/2007 de 28 de dezembro. De acordo com a alínea c) do art.º 8º deste diploma, o plano de atividades deve incluir os objetivos, atividades, indicadores de desempenho do serviço de cada unidade orgânica. Também o nº 1 do art.º 5º do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, institui que este documento deve evidenciar a discriminação dos objetivos a atingir e dos recursos a utilizar, bem como os programas a realizar.

O plano de atividades em articulação com o orçamento permite perspetivar o ciclo anual de gestão da organização com base no estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, atendendo à racionalização da despesa pública e à consolidação orçamental. Como documento orientador fundamental deve refletir as estratégias, as atividades e todas as iniciativas bem como a afetação de todos os recursos necessários para a sua implementação e concretização, de forma a constituir-se como um quadro de referência para a prossecução da sua missão e avaliação do respetivo desempenho.

Neste sentido, o plano de atividades deve atender à visão e missão da organização e às principais metas a atingir para cada um dos projetos das diversas unidades orgânicas, não descurando a gestão por objetivos e a avaliação dos resultados. Deste modo, o plano de atividades deve estar de acordo com o SIADAP e refletir a necessária articulação com o QUAR.

O plano de atividades é um instrumento previsional de gestão e, ao mesmo tempo, um documento estruturante de reflexão estratégica que obriga os seus participantes a pensarem a comunidade a partir de suas funções internas.

Relatório de Atividades

Trata-se de um documento que tem por objetivo compilar e sistematizar as principais informações sobre as atividades desenvolvidas, previstas (e não previstas) no Plano de Atividades, com indicação do seu grau de realização, dos recursos utilizados e dos resultados alcançados.

É um documento obrigatório de acordo com o estabelecido no Decreto-lei nº 183/96 de 27 de setembro. Deve ser elaborado em conformidade com o esquema definido na B) do Anexo do referido diploma.

O nº 2 do art.º 5º do Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de julho, estabelece que:

“as organizações devem elaborar um relatório anual sobre a gestão efectuada, com uma rigorosa discriminação dos objectivos atingidos e dos recursos utilizados, bem como do grau de realização dos programas”.

Também de acordo com o disposto na alínea e), nº 1, artigo 8.º, da Lei nº 66-B/2007 de 28 de dezembro:

“o relatório de actividades, deve incluir a demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, integrando o balanço social”.

À semelhança do Plano de Atividades, é um documento de apoio à gestão que avalia as atividades desenvolvidas, expressando os resultados alcançados de forma qualitativa e quantitativa, ou seja, pretende mostrar à sociedade como foram aplicados os recursos, dando a conhecer o grau de realização dos objetivos estratégicos e operacionais planeados, elucidando o trabalho desenvolvido nas diversas áreas de intervenção e justificando os respetivos desvios.

O relatório de atividades constitui-se, portanto, como um instrumento de avaliação, análise e reflexão sobre a intervenção desenvolvida durante o ano em análise.

Balanço Social

O Balanço Social é um instrumento privilegiado de planeamento e de gestão dos recursos humanos das organizações. O Decreto-Lei nº 190/96 de 9 de outubro, consagrou, como medida de modernização da Administração Pública, a obrigatoriedade de elaboração deste importante instrumento de planeamento estratégico para a generalidade dos serviços públicos.

Trata-se de um documento com estrutura própria, onde consta um conjunto de indicadores nos diferentes âmbitos organizacionais, apoiando a tomada de decisão, nomeadamente no âmbito da gestão dos Recursos Humanos.

O Balanço Social foi institucionalizado para os organismos autónomos da Administração Pública, através do Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho mas só foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 190/96 de 9 de outubro que estabelece os requisitos para a sua elaboração e o tornou obrigatório para todos os serviços e organismos com 50 ou mais colaboradores.

Desde 1985 que nas organizações privadas a sua elaboração foi tornada obrigatória em todas as empresas com, pelo menos, 100 colaboradores, através da Lei 141/85 de 14 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei 9/92 de 22 de janeiro.

De acordo com o Decreto-Lei nº 190/96 de 9 de outubro, o Balanço Social

“é elaborado anualmente com referência a 31 de dezembro do ano anterior. Até 31 de março deverá ser remetido ao membro do Governo competente para conhecimento e apreciação (n.º 3 do art.º 1.º). Até 15 de abril deverá ser divulgado por todos os colaboradores através da sua afixação, de forma visível, nos locais de trabalho (n.º 3 do art.º 4.º).

O balanço social é, pois, um instrumento de planeamento e gestão utilizado pelas organizações para tornarem públicas as suas intenções e compromissos e um meio de informação privilegiado sobre a sua situação social. É considerado uma boa prática de gestão visando a transparência das suas ações e contribuindo para uma maior eficiência, qualificação e transparência, que se traduzirão numa melhoria da qualidade dos serviços prestados.

CAPÍTULO 2

BALANCED SCORECARD: O MODELO

Origens do modelo

Nas suas publicações, *Kaplan e Norton* (1996) e (1996a), advogam que os gestores das grandes empresas americanas sentiam que a avaliação do desempenho organizacional centrada em indicadores financeiros estava a tornar-se obsoleta. Além disso, como estão predominantemente orientados para o curto prazo, falta-lhes a ligação à estratégia, não evidenciando a capacidade das organizações para criar valor.

Neste sentido, e sendo este um aspeto decisivo para a sobrevivência das empresas, em 1990 foi criado um grupo de trabalho, designado “*Measuring performance in the organization of the future*”, constituído por gestores de topo das mais importantes organizações americanas. Este grupo contava com a presença de *Robert Kaplan* (professor da Universidade de *Harvard*) e *David Norton* (consultor de empresas). A metodologia de *BSC* surge em 1992, nos EUA, através do artigo “*The Balanced Scorecard – Measures that drive performance*”, publicado na *Harvard Business Review*, da autoria de *Robert Kaplan* e *David Norton*. Este artigo traduzia as conclusões do grupo de trabalho e teve grande impacto nos meios profissionais. Daqui resultou a proposta de um painel de gestão multidimensional e equilibrado que designaram de *Balanced Scorecard*. É multidimensional porque é construído em torno de 4 perspetivas distintas e é equilibrado porque estabelece uma ligação equilibrada entre:

- Objetivos de curto e longo prazo
- Indicadores financeiros e não financeiros
- Indicadores de resultados e de ação
- Indicadores históricos e prospetivos
- Indicadores de desempenho interno e externo

Em 1993 é publicado um outro artigo designado “*Putting the Balanced Scorecard to work*” que chama a atenção para a importância de identificar os processos críticos e de fazer a ligação dos indicadores à estratégia.

Em 1996, fruto da experiência de aplicação da metodologia como sistema de suporte a alguns projetos organizacionais, é publicado na mesma revista, o artigo “*Using the Balanced Scorecard as a strategic management system*”. Na sequência deste artigo, é publicado em 1996 o primeiro livro de *Robert Kaplan* e *David Norton*: “*The Balanced Scorecard - translating strategy into action*” que era uma espécie de relatório de progresso.

Em 2001, demonstrando a importância do foco na estratégia e sugerindo uma abordagem integrada de gestão, os mesmos autores publicam um segundo livro intitulado “*The Strategy-Focused Organization*”.

Em 2004 surge um novo livro “*Strategy maps – converting intangible assets into tangible outcomes*” que chama a atenção para a utilidade dos mapas estratégicos.

Em 2006 seguiu-se o livro “*Alignment - using the Balanced Scorecard to create corporate synergies*” que demonstra a utilização do BSC no alinhamento organizacional e na comunicação da estratégia.

Finalmente, em 2008 é editado o livro “*The execution Premium – linking strategies to operations for competitive advantage*” que mostra como é possível executar a estratégia integrando outras ferramentas de gestão.

O conceito de BSC evoluiu de um sistema de simples quantificação do desempenho para um sistema de gestão estratégica.

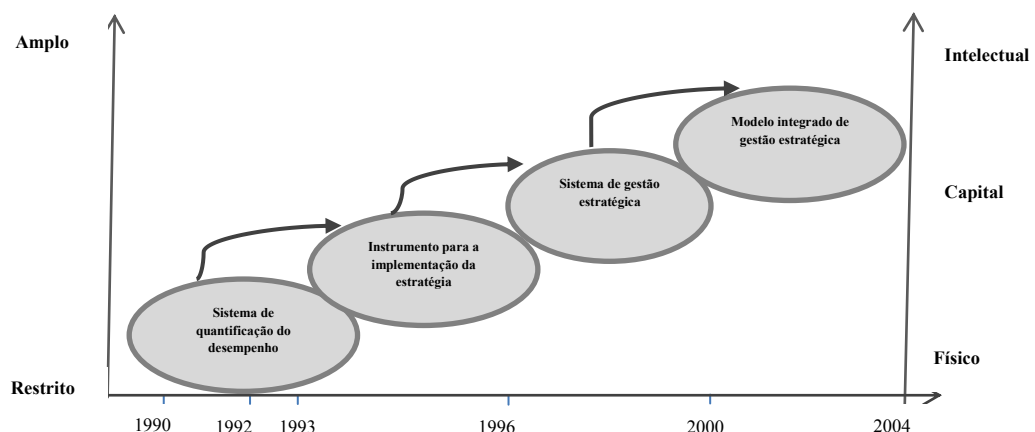


Figura 4: Evolução do conceito de BSC (Fonte: Adaptado de Filho, 2011)

Atualmente é considerado um excelente modelo integrado de gestão estratégica, permitindo descrever a atividade das organizações à luz da estratégia. Possibilita a articulação com outros sistemas de gestão, facilitando a medição do desempenho dos ativos intangíveis e procurando complementar as medidas de desempenho das organizações com novos indicadores não financeiros.

Tendo em vista as mudanças do mercado - clientes mais esclarecidos e seletivos, que exigem desempenhos excelentes - as organizações do setor público e as entidades sem fins lucrativos precisaram alterar a sua cultura interna de modo a acompanharem o

mercado. Para isso nada melhor que adotar esta ferramenta multidimensional e equilibrada, simples de construir e simples de compreender e utilizar. O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão baseada numa abordagem estratégica de longo prazo, cuja implementação numa organização permite a visão partilhada dos objetivos e da estratégia organizacional. Este sistema de gestão propõe que se analise a organização sob quatro perspetivas ou dimensões: - Aprendizagem e crescimento, Processos internos, Clientes e Financeira.

Trata-se de um modelo integrado de quantificação do desempenho organizacional cujo objetivo é a obtenção de ganhos de *performance* que conduzam à criação de valor. Uma das suas mais-valias está no complemento do uso de indicadores financeiros, habitualmente usados nos métodos de gestão tradicionais, com aspetos operacionais, não-financeiros.

O BSC é gerado a partir da missão, valores, visão e estratégia da organização e constituído por várias componentes relacionadas entre si.

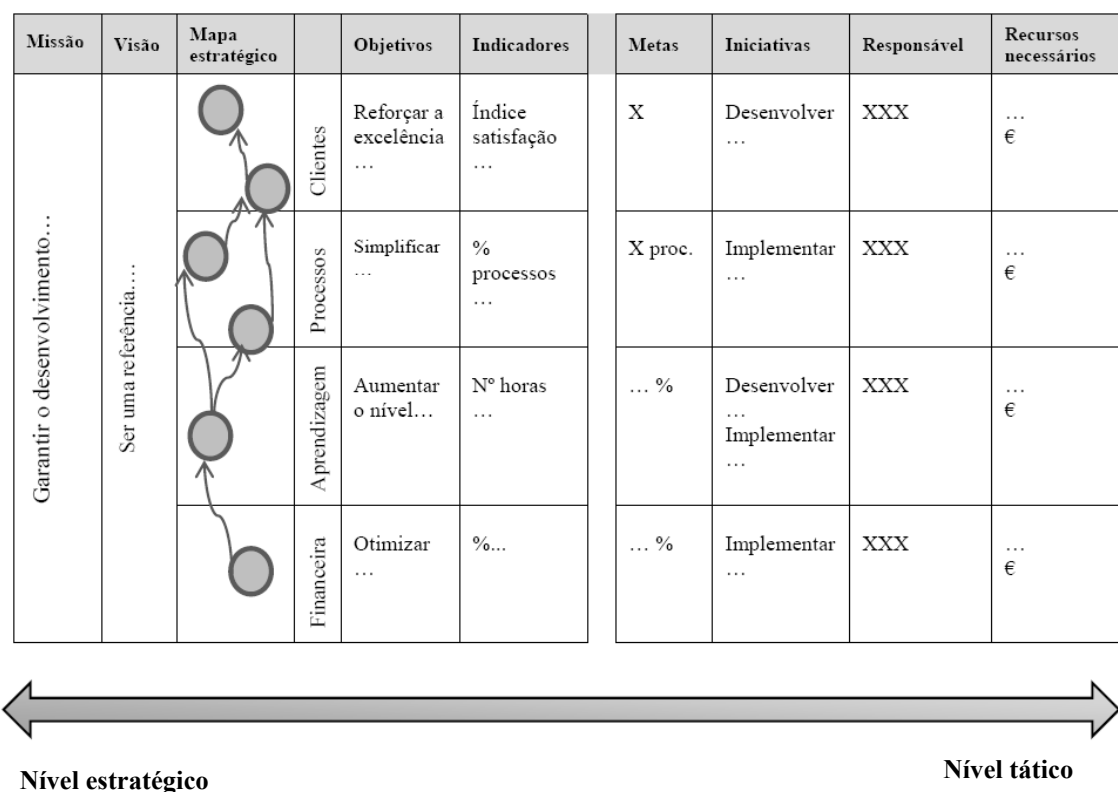


Figura 5: Componentes do *Balanced Scorecard* (Fonte: Adaptado de Barreiros, 2013)

A metodologia do BSC visa, portanto, traduzir a missão e a estratégia da organização numa combinação equilibrada de indicadores do desempenho, permitindo executar a estratégia de forma mais eficiente.

Tradicionalmente, a tomada de decisões na AP assenta em informação relacionada com os objetivos de curto prazo, o que não reflete a complexidade de uma organização, faltando, segundo *Kaplan e Norton* (1996), uma abordagem equilibrada e focada no desempenho financeiro e não financeiro, integrando também a estratégia, os processos e os indivíduos.

Para que a estratégia produza melhores resultados, estes mesmos autores e ainda Santos (2006, p.54), advogam a necessidade de:

- Alinhar a organização com a estratégia;
- Traduzir a estratégia numa linguagem operacional;
- Fazer da estratégia o trabalho diário de todos;
- Fazer da estratégia um processo contínuo;
- Mobilizar para a mudança através de uma liderança executiva.

Como instrumento usado para a implementação da estratégia, o *BSC* tem como principais funções:

- Comunicar a estratégia a toda a organização;
- Alinhar as ações com os objetivos estratégicos;
- Medir o desempenho organizacional.

Kaplan e Norton (2001) justificam a adoção deste modelo para avaliação de desempenho e de gestão estratégica por permitir a definição de objetivos interligados entre si e articulados com a estratégia organizacional, estabelecendo um conjunto de relações de causa e efeito com a estratégia e, ainda, a interligação dos ativos intangíveis com os ativos tangíveis demonstrando a criação de valor estratégico. Costa (2009) é de opinião de que, atualmente a criação de valor é conseguida através de gestão integrada de ativos tangíveis com ativos intangíveis.

O *BSC* pode ser aplicado desde o topo da organização até ao nível do colaborador, informando a missão e a estratégia da organização, em forma de cascata, ou seja, desde a gestão de topo até ao nível operacional, envolvendo todas as áreas de atuação. Todas as organizações, públicas ou privadas, necessitam de comunicar a sua estratégia e os seus objetivos, bem como os resultados do seu desempenho a todos os níveis da sua estrutura organizacional.

O *BSC* é um sistema de monitorização e avaliação da *performance* organizacional que liga o controlo operacional de curto prazo com a visão e estratégia de longo prazo, focando a atenção dos responsáveis nos fatores críticos para a implementação da estratégia (Jordan et al., 2011). Desta forma é também um modelo de gestão estratégica que permite definir planos de ação e clarificar a missão, a visão e a implementação da estratégia da organização através de um conjunto de objetivos interligados, medidos por indicadores associados a fatores críticos.

O *BSC* é considerado como um importante sistema de gestão estratégica e não apenas um modelo de planeamento e de monitorização da *performance*.

A flexibilidade do modelo permite que este seja adaptado e aplicado a outras situações, nomeadamente a entidades públicas ou entidades sem fins lucrativos.

Pinto (2009) defende que o *BSC*, no contexto atual, parece ser o modelo que maior contributo poderá dar para o sucesso da reforma da AP que está em curso. É um modelo integrador que ajudará a envolver e a alinhar os cerca de 700.000 colaboradores da AP com a sua missão e a estratégia.

Privado versus Público

Pinto (2009) sustenta que qualquer organização para ser bem-sucedida deve ter uma visão integrada da gestão de desempenho, da medição da *performance*, do acompanhamento dos resultados operacionais, bem como a adoção de estratégias consistentes que visem a valorização e clareza da comunicação e o alinhamento das pessoas. Segundo este autor, o alinhamento das pessoas, processos e infraestruturas com a estratégia, é o principal fator motivador que leva as organizações privadas e públicas ou sem fins lucrativos a procederem à implementação do *Balanced Scorecard*.

Para alcançar este alinhamento, as organizações têm, inevitavelmente, de mudar a sua forma de gestão. A forma de gerir esta mudança constitui um dos principais desafios para as organizações, em especial para as organizações públicas, cada vez mais pressionadas para que os seus serviços produzam um maior valor público.

As restrições orçamentais, a procura de alternativas mais eficientes, o aumento das expectativas da sociedade, a rápida mudança tecnológica e a necessidade de sobrevivência exigem uma rápida capacidade de adaptação das organizações do setor público (Kasurinen, 2002).

Estes novos desafios implicam novas competências e uma maior qualificação das pessoas, maior rigor na elaboração, execução e acompanhamento das estratégias, isto é, maior eficácia e eficiência na gestão. A necessidade de otimizar os níveis de eficácia e de eficiência na utilização dos recursos, e as exigências dos cidadãos para serem criados mecanismos de transparência e responsabilidade (*accountability*), são os principais fundamentos para o desenvolvimento de sistemas de indicadores para medição e monitorização do desempenho nas organizações públicas. Gomes *et al.* (2008) defendem que estes motivos são suficientes para a adoção do *BSC* em organizações que não visam o lucro como principal objetivo.

Pinto (2008) tenta contextualizar a época em que ocorre a migração do *BSC* do setor privado para o setor público. Refere que na segunda metade dos anos 90, consequência da *NPM*, diversos países em todo o mundo como o Reino Unido, Suécia, Finlândia, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, com uma experiência acumulada de mais de dez anos na utilização de sistemas de medição e gestão da *performance*, decidiram adotar o *BSC* nos serviços públicos, que já tinha obtido um sucesso significativo nas suas empresas.

Na administração pública, o *BSC* é semelhante ao original, mantendo as quatro perspetivas e a estratégia no centro do modelo, a única diferenciação existente situa-se no alinhamento das perspetivas, sendo que a do cliente ocupa o topo e a financeira ficará no final. Assim, a perspetiva Finanças/Orçamento deverá ficar na base da sua construção, servindo como alavanca para a perspetiva Aprendizagem e Crescimento (ou Pessoas e Modernização Administrativa); as duas, em conjugação, vão ser o suporte das perspetivas Processos Internos e Clientes (*Stakeholders*¹⁵) que, em conjunto, concorrem para o cumprimento da Missão da organização.

Niven (2003), Gomes *et al.* (2008), Pinto (2009) e Caldeira (2010), entre outros, defendem a aplicação deste modelo de gestão aos serviços públicos e às organizações sem fins lucrativos, desde que devidamente adaptado aos contextos e características próprias destas organizações.

¹⁵ Indivíduos, grupos de interesse e organizações que disputam o controlo de recursos e resultados de uma organização para proveito dos próprios (Caldeira 2009, p.18)

Kaplan e Norton (2001) e *Niven* (2003) defendem que a perspectiva financeira deve perder a relevância assumida no modelo original aplicado ao setor privado referindo, em alternativa, que deve ser dada ênfase à missão do serviço público.

A Figura 6 compara o *BSC* criado por *Kaplan e Norton* e o modelo de *BSC* adaptado a uma organização pública moderna, focada na racionalização dos recursos, na melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos e orientada para o cidadão/sociedade.

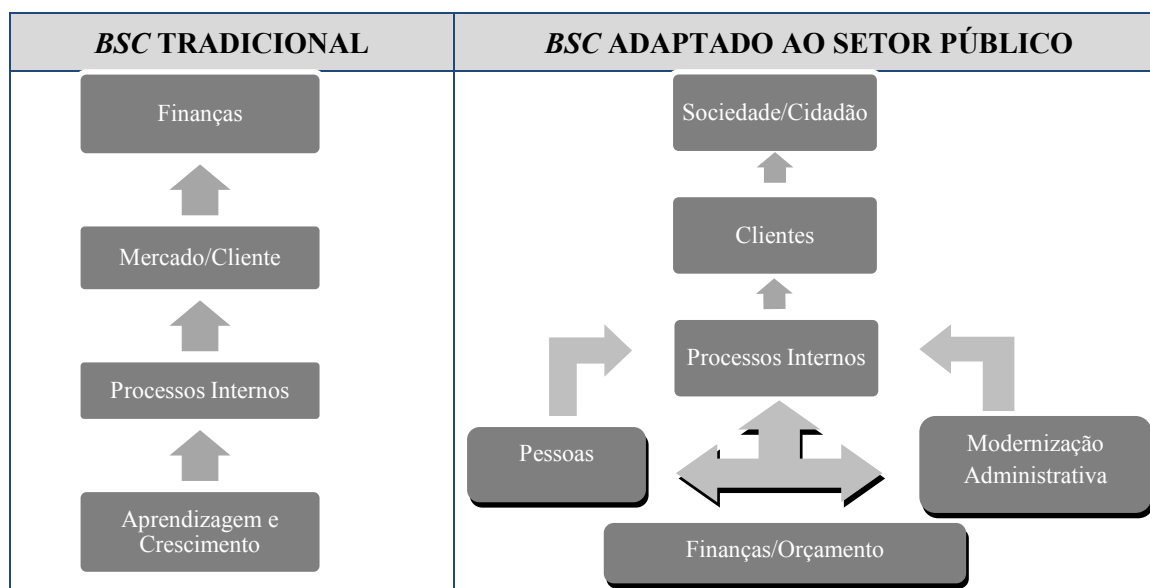
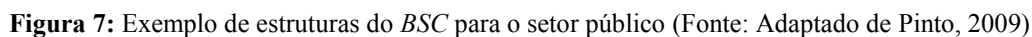


Figura 6: Diferenças entre o *BSC* tradicional e o adaptado ao setor público (Fonte: Adaptado de *Niven*, 2003 e *Ghelman et al.*, 2006)

A figura 6 demonstra a principal diferença entre o *BSC* tradicional e o *BSC* adaptado ao serviço público, evidenciando a importância assumida pela perspectiva Finanças, no primeiro caso e a Missão dos organismos públicos, traduzida na perspectiva Sociedade/Cidadão, no caso do *BSC* adaptado ao serviço público. De acordo com *Niven* (2003), o modelo originalmente proposto por *Kaplan e Norton* adaptado aos organismos públicos, deve sofrer três alterações:

- 1- A Missão aparece no topo do modelo, funcionando como se fosse uma perspectiva e todos os objetivos, metas e iniciativas das restantes perspectivas deverão convergir para ela, no sentido de identificar claramente a razão de ser da sua existência;
- 2- A Perspetiva Clientes (*Stakeholders*) assume uma importância maior, aparecendo logo a seguir à Missão. Esta perspectiva abrange não apenas os clientes enquanto utilizadores do serviço, mas todas as pessoas (singulares ou coletivas) que, direta ou indiretamente, utilizem ou influenciem os serviços prestados pela organização;

Além deste modelo adaptado de *Niven*, Pinto (2009) sugere outros modelos aplicáveis ao setor público:



Neste contexto de difícil conjuntura econômica, financeira e social, é justificável a aplicação do BSC como “um sistema de gestão estratégica” a organizações onde o lucro não é o principal objetivo, permitindo clarificar a visão e a estratégia da organização. Deste modo, a gestão de topo passa a poder avaliar e atualizar, de forma contínua, a estratégia e a ter uma visão integrada do desempenho organizacional. Por outro lado, os colaboradores passam a dispor de um instrumento facilitador da comunicação e compreensão da visão e dos objetivos estratégicos.

- a crescente procura de maior responsabilidade e transparência na gestão pública;
- a evidência de que o processo de tomada de decisão não se pode coartar apenas às medidas financeiras;

- a incapacidade da maioria das organizações em executar eficazmente a sua estratégia.

Nas organizações públicas a comunicação e a clarificação da estratégia são fatores preponderantes para atingir a missão organizacional pelo que, como refere Santos (2013), a questão do alinhamento é fundamental na interação dos objetivos e das medidas de avaliação de desempenho, além de mitigarem todas as incertezas do processo de implementação do *BSC*.

Tal como refere Russo (2009), a flexibilidade e adaptabilidade do *BSC* a diferentes tipos de organização permitem ajustar o modelo caso a caso, reordenando ou incluindo perspetivas. Graças a essa flexibilidade, foi aplicada com sucesso em várias organizações sem fins lucrativos, a nível mundial, sendo considerada uma forte alternativa aos sistemas de gestão tradicionais.

Em Portugal, só muito recentemente é que esta metodologia se tornou conhecida pelo que ainda são muito poucas as organizações que a implementaram. Dado tratar-se de uma ferramenta recente e originariamente aplicada às organizações privadas, a utilização do *BSC* nas organizações públicas encontra-se ainda numa fase embrionária.

As Quatro Dimensões Chave do *BSC* (Perspetivas)

Kaplan e Norton (1996) advogam que os tradicionais indicadores financeiros não seriam suficientes para um adequado controlo de gestão e melhoria da *performance* organizacional. Assim, segundo estes autores, a visão global de uma organização deve ser descrita e detalhada segundo quatro perspetivas:

- Clientes
- Processos internos
- Aprendizagem e crescimento
- Financeira.

Oliveira (1999), citando *Niven* (2003), defende que a inclusão de objetivos, metas, indicadores e iniciativas, em cada uma das perspetivas, estabelecem as relações de causa e efeito fundamentais à atribuição de uma sequência lógica levando a uma visão integrada de todos os processos.

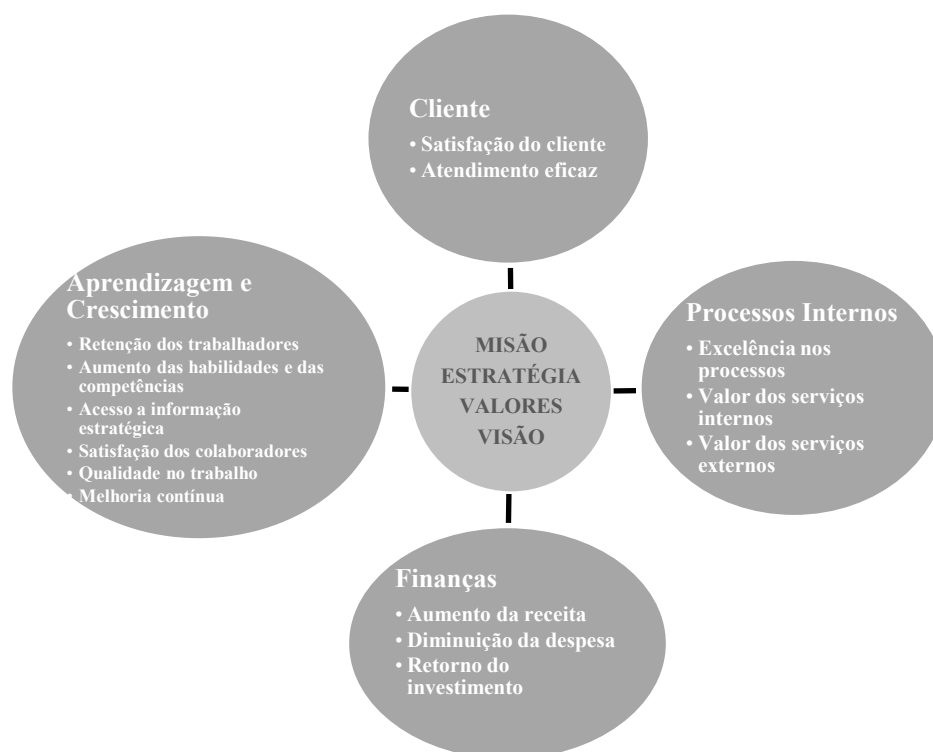


Figura 8: As Quatro Dimensões Chave do *BSC* (Fonte: Adaptado de Oliveira, 1999 e Niven, 2003)

Cada perspectiva do *BSC* inclui objetivos, indicadores, metas, e ações a desenvolver, necessárias para o cumprimento dos objetivos estratégicos. Os objetivos (estratégicos) são a tradução quantitativa e qualitativa da estratégia da organização, tomando como referência estas quatro perspectivas. Os objetivos estão organizados em mapas estratégicos estabelecendo entre si relações de causa e efeito. Estes mapas auxiliam os colaboradores da organização a entenderem a estratégia e a transformar ativos intangíveis em resultados tangíveis.

O *BSC* aplicado às organizações públicas deve refletir uma realidade focada em resultados e orientada para o cidadão. Assim, as perspectivas a considerar devem contemplar eficácia, eficiência e efetividade (indicadores de qualidade que medem a satisfação do cidadão). De acordo com *Ghelman et al.* (2006), uma organização pública, para prestar serviços com excelência, tem de realizar com qualidade a sua função social (efetividade), prestar um serviço de qualidade (eficácia) com o menor consumo de recursos possível (eficiência).

Para Russo (2009), o *BSC*, permitindo o mapeamento da estratégia, constitui atualmente uma referência fundamental no âmbito da gestão estratégica e no controlo de gestão das organizações, a nível mundial. O *BSC* constitui um poderoso instrumento de mudança

para um processo de aprendizagem e crescimento contínuos; traduz a estratégia e promove o alinhamento.

A figura 9 esquematiza uma metodologia para adaptação do *BSC* à AP, definindo as perspectivas com base na resposta a: “o que planeamos fazer para realizar a missão”. Por sua vez, a explicação de cada uma das perspectivas baseia-se na resposta a questões tais como: “Quem definimos como nossos clientes?” (perspetiva Clientes), “Como melhorar o desempenho, correspondendo às mudanças na sociedade?” (perspetiva Aprendizagem e Crescimento), “Para satisfazer os nossos clientes, em que processos teremos de ser excelentes?” (perspetiva Processos Internos), “Como acrescentamos valor para os nossos clientes e *stakeholders*, controlando os custos? (perspetiva Financeira).

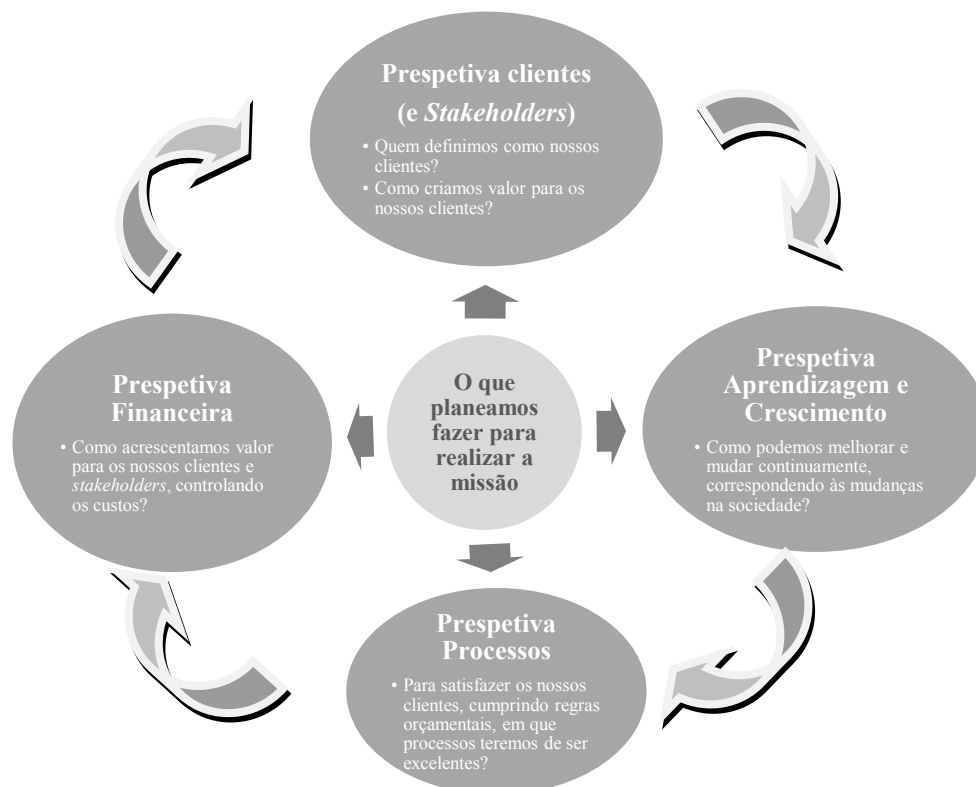


Figura 9: Metodologia do *Balanced Scorecard* adaptado ao setor público (Fonte: Adaptado de Oliveira, 1999 e Pinto, 2009)

A cada uma destas perspetivas devem ser associados indicadores de desempenho. Para ilustrar estes indicadores de desempenho, alguns autores defendem um modelo de *BSC* adaptado ao setor público composto por seis perspetivas, pela necessidade de separar a perspetiva Aprendizagem e Crescimento em duas - uma perspetiva para Pessoas e outra para Modernização administrativa e, ainda uma perspetiva Cidadão

(Município)/Sociedade que permitiria verificar se os serviços públicos estão orientados para o cidadão, ou seja, mediria a efetividade das ações públicas.

Neste modelo, as perspetivas Pessoas, Modernização Administrativa e Cidadão representam uma das âncoras de todo o processo, sendo determinantes para que uma organização pública alcance os resultados esperados, ao nível da sua função social: - atender satisfatoriamente a sociedade/cidadão (efetividade), deixando, concomitantemente, os seus clientes diretos satisfeitos devido à boa qualidade do serviço prestado (eficácia) e onerando o mínimo possível o cidadão/município ao otimizar o uso dos recursos públicos (eficiência).

Para gerir estrategicamente os recursos de uma organização é determinante a monitorização e a avaliação do desempenho organizacional, tarefa essencial em Controlo de Gestão. Como refere *Fernández* (2001), o *BSC* deve ser um instrumento que simplifique e melhore a planificação e a gestão, priorizando o que é importante para a atividade da organização e dando consistência a todos os elementos que o compõem.

Faz todo o sentido que a AL se inspire num modelo de gestão privada com resultados comprovados, desde que não perca o foco de que o serviço público tem como objetivo principal cumprir a sua função social, enquanto as organizações privadas visam a maximização do lucro.

A perspetiva “Cliente”

Ao pensar no *BSC* para o setor público, é fundamental ter uma perspetiva para os clientes, que meça não só a qualidade dos serviços prestados e, em especial, a qualidade do atendimento (município), mas também aferir a efetividade da ação pública (sociedade). Ou seja, é importante demonstrar os impactos diretos ou indiretos da atividade pública para o cidadão. De referir que enquanto nas organizações privadas só existe um tipo de clientes - aquele que paga e recebe o produto/serviço, na AP existem dois tipos de clientes - o cliente direto, utilizador do serviço (contribuintes/município) e o cliente indireto que também beneficia desse serviço (cidadão/sociedade).

Kaplan e Norton (2001) falam destes dois grupos de clientes da AP que devem ser considerados na estratégia organizacional devendo ser representados em perspetivas diferentes: os que pagam o serviço na perspetiva financeira e os que o utilizam na perspetiva clientes.

Também *Niven* (2003) alerta para a dificuldade em definir quem são os clientes das organizações públicas, referindo que devemos considerar quer aqueles que pagam o serviço público quer os que beneficiam dele uma vez que ambos os grupos de clientes influenciam a estratégia e a missão.

O termo “cliente” também não é muito consensual pelo que diferentes autores e organismos onde esta metodologia tem sido aplicada, preferem chamar utentes, cidadãos ou comunidade (Pinto, 2009).

Por exemplo, *Bocci* (2005), chama a atenção para as particularidades da relação entre o Estado e os cidadãos, não podendo estes últimos serem entendidos como clientes porque uma das peculiaridades de ser cliente é a liberdade de escolha na aquisição de um bem ou serviço. Como cidadãos, por vezes somos obrigados a adquirir bens ou serviços fornecidos por organizações que operam num ambiente monopolista.

Cada vez mais existe a perceção da importância do enfoque no cliente e a necessidade de o satisfazer.

Silva (2009), citando *Chias* (1996) concorda que a avaliação da atuação pública deve atender a três aspetos: a satisfação do cliente, medida a partir do conceito de utilidade; a qualidade do serviço, medida em função do grau de realização das expectativas do serviço; a imagem e perceção que o utilizador tem do serviço, determinada a partir do nível de conhecimento e acessibilidade do serviço.

De referir ainda que nem sempre as necessidades dos clientes coincidem com as dos *stakeholders* e, por isso, há autores que defendem a divisão desta perspetiva em duas, identificando e tipificando muito bem as suas necessidades. É para os clientes (e *stakeholders*) que a AP trabalha e é para eles que tem de criar valor. Assim, na perspetiva do cliente a questão que se coloca é a de saber como deveríamos ser vistos pelos nossos clientes para alcançarmos a visão.

A perspetiva “Aprendizagem e crescimento”

A Aprendizagem e Crescimento reportam-se à perspetiva do ponto de vista dos clientes internos, ou seja, quais os objetivos a cumprir para desenvolver o capital humano e promover o crescimento da organização.

Kaplan e Norton (2004) afirmam que a perspetiva Aprendizagem e crescimento permite o desenvolvimento dos recursos humanos (pessoas) através da formação e o

aperfeiçoamento da gestão interna pela utilização das tecnologias da informação e da melhoria das práticas de gestão. Perante as alterações permanentes da envolvente, as organizações têm de inovar e de investir no desenvolvimento de processos mais eficientes. Para isso, necessitam de pessoas motivadas, com capacidade para trabalhar em equipa, adaptadas, envolvidas com a organização e altamente qualificadas.

Filho (2011) sustenta que as organizações modernas sentem necessidade de aprender, dando relevo à importância que tem o alinhamento dos ativos intangíveis com a estratégia da organização.

O *BSC*, nesta perspetiva, revela a importância de investir, não só em novos procedimentos e no desenvolvimento de novos serviços, mas também em infraestruturas, como sistemas de gestão da informação, e em pessoas capazes, qualificadas, dedicadas e orientadas para o alcance da missão, como forma de se atingir a melhoria contínua e, conseqüentemente um bom desempenho organizacional.

A gestão pública mais moderna e focada em resultados exige o desenvolvimento e a gestão de pessoas, aptas para promover o processo de modernização administrativa que contribuirá para uma AP mais ágil, transparente e orientada para o cidadão.

Assim, segundo *Kaplan e Norton* (1996a), nesta perspetiva, o foco é colocado nas aptidões das pessoas (formação, capacidades, motivação), na capacidade dos sistemas de informação (capacidade de fornecer informação em tempo útil) e nos procedimentos organizacionais (delegação de poderes, motivação, incentivo à criatividade, coerência dos objetivos). Estes autores argumentam que os objetivos desta perspetiva assumem-se como *drivers* (indutores) para a obtenção de excelentes resultados propiciando o sucesso das restantes perspetivas.

Segundo *Bocci* (2005), na definição de objetivos e indicadores para esta perspetiva devemos ter em conta três ativos intangíveis - o capital da organização, o capital informação e o capital humano. Estes ativos representam a base do *BSC*, pois a melhoria dos processos internos, a situação financeira e a satisfação das necessidades dos clientes vai depender, em grande parte, das capacidades dos colaboradores e dos instrumentos e infraestruturas organizacionais que estão à sua disposição.

A questão que se coloca nesta perspetiva é a de saber se as organizações têm capacidade para continuar a criar valor e para se aperfeiçoar, tornando-se excelentes. De acordo com *Barreiros* (2013), para avaliar o desempenho desta perspetiva, os indicadores

frequentemente utilizados são: índice de satisfação dos colaboradores, índice de retenção dos colaboradores chave, nº de horas de formação/colaborador, competências adquiridas, trabalho em equipa, nº de novos serviços, *empowerment* e alinhamento, *performance* dos sistemas de informação, etc.

A monitorização dos indicadores desta perspetiva promove mudanças comportamentais nos colaboradores (ativos intangíveis) que se vão refletir no desenvolvimento da organização.

Neste sentido, conclui-se que a perspetiva aprendizagem e crescimento (pessoas e modernização administrativa) é crítica para o aperfeiçoamento das restantes perspetivas: - clientes, processos internos e financeira (orçamento), uma vez que uma gestão pública verdadeiramente focada em resultados, que otimize os seus recursos, forneça serviços com qualidade e esteja orientada para o cidadão/município, necessita capacitar e motivar os seus colaboradores e aperfeiçoar a sua gestão interna. Em suma, uma melhor gestão de pessoas e um aperfeiçoamento da gestão organizacional contribuem para que uma organização seja mais eficiente, disponibilize serviços com qualidade (eficácia) e cumpra a sua função social (efetividade).

A perspetiva “Processos internos”

Esta perspetiva permite aos gestores saber de que forma as atividades estão a decorrer de acordo com o planeado e se os serviços estão a ir ao encontro das exigências e expectativas dos clientes, isto é, permite aferir de que forma a sua Missão está a ser cumprida. Ou seja, nesta perspetiva deve haver a preocupação de otimizar os processos para que a estratégia seja atingida.

De acordo com o preconizado por *Kaplan e Norton* (2004), na perspetiva Processos Internos, os gestores devem identificar os processos-chave da organização que promovam a qualidade (efetividade), eficiência e a eficácia (economia) dos recursos e também aqueles que sejam críticos para a criação de valor para os clientes. Estes processos deverão estar relacionados com os objetivos e com as medidas da perspetiva cliente como forma de melhorar os resultados. A satisfação dos clientes só será alcançada através da melhoria do desempenho dos processos internos e das atividades operacionais da organização, devendo ser encarada como uma cadeia de processos integrados.

A perspectiva processos internos com foco na eficiência é uma das questões centrais para a melhoria da gestão pública. A implementação de medidas e programas de racionalização da gestão pública contribui para a ampliação da prestação dos serviços públicos e para um melhor e mais eficiente atendimento ao cliente (município).

A perspectiva “Financeira” (orçamento)

Ao contrário das organizações privadas que estão focadas no lucro, as organizações públicas, estão orientadas para a execução do orçamento – principal mecanismo de controlo da responsabilidade (*accountability*); têm dotações orçamentais muitas vezes restritivas para realizarem tudo aquilo que planearam, sendo obrigadas a adotarem práticas que conduzam a uma maior eficiência e eficácia para atingirem a sua missão. Neste sentido, a perspectiva financeira deve ser considerada como apenas um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento da sua função social, não sendo, portanto, o objetivo final. A conhecida frase “fazer mais com menos recursos”, produzindo mais e melhores resultados para a sociedade, reflete a necessidade crucial de medir e gerir a *performance*.

Nas organizações privadas, segundo Pinto (2009), esta perspectiva traduz o valor final produzido para os investidores. Nas organizações públicas, representa os recursos financeiros para adquirir *inputs* essenciais à criação de valor (*outcomes*), sendo uma perspectiva importante para impor restrições orçamentais às práticas da organização.

Cruz (2009), citando Osório (2003), afirma que o orçamento é um fator limitador das ações do Governo e que, sem uma boa execução orçamental, dificilmente um órgão do estado consegue obter recursos para aquisição de materiais e equipamentos, para manutenção das suas infraestruturas e para a qualificação dos seus recursos humanos.

Trata-se, portanto de um orçamento baseado na *performance*, encontrando-se o financiamento das atividades ligado aos resultados, dando enfoque ao longo prazo e aos princípios da economia, eficiência e eficácia.

A obtenção de informação sobre os recursos financeiros é uma condição prioritária para qualquer gestor. Com uma maior capacidade financeira, há melhores condições para aumentar a eficiência, investir nos recursos humanos e, através do uso das tecnologias de informação, aperfeiçoar a gestão dos seus processos internos. Por isso, os objetivos financeiros impactam positivamente as outras perspetivas pelo que se recomenda que a perspectiva financeira seja colocada na base do *Balanced Scorecard*.

De referir que mesmo que os processos internos sejam eficientes, os colaboradores sejam competentes, treinados, motivados e focados no atendimento aos clientes, se o modelo de gestão não caminhar na mesma direção (focado em resultados), isto prejudicará a qualidade do serviço prestado (eficácia). Também é verdade que ter processos eficientes e prestar serviços com qualidade não é sinónimo de atender às necessidades do cidadão/sociedade (efetividade). Qualquer organização que não esteja orientada para o cidadão não cumprirá com eficácia a sua função social.

Neste sentido, a perspetiva financeira deve conduzir as organizações na melhoria da eficiência dos seus processos, bem como na procura de processos alternativos que visem a otimização da utilização dos recursos disponíveis (Guimarães, 2009).

A perspetiva Financeira reflete, portanto, a preocupação com os custos da atividade e evidencia como trabalhar com escassez de recursos.

Objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos decorrem das conclusões do diagnóstico estratégico e permitem definir os caminhos da organização para atingir a estratégia, cumprindo a sua missão organizacional. No mapa estratégico, os objetivos estratégicos estão associados a cada uma das quatro perspetivas do *BSC* através de ligações de causa e efeito.

Meta versus Indicadores

É frequente confundirem-se metas com indicadores, mas metas e indicadores são conceitos distintos. Metas são “marcos” ao longo do tempo que indicam o nível de desempenho esperado ou a taxa de melhoria requerida para cada indicador. As metas devem ser realistas e atingíveis. No entanto, é importante que constituam um desafio para a organização e que esta despenda algum do seu esforço para o alcançar.

Indicadores (indicadores-chave de desempenho) medem a diferença entre a situação desejada (meta) e a atual e dão informação da forma como é medido e acompanhado o desempenho. Permitem a monitorização da estratégia através da identificação e controlo de desvios. Devem proporcionar uma visão rápida e compreensível da organização, respondendo às questões apresentadas na tabela 1.

As metas podem e devem ser alteradas ao longo do tempo, permitindo uma evolução do desempenho ligado aos objetivos estratégicos, sem, contudo, ser necessário alterar estes.

Tabela 1: Questões sobre as perspetivas do *Balanced Scorecard* (Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton, 1992, e Pinto, 2009)

Perspetiva	Questão
Clientes	Como é que os clientes nos veem? (<i>How do costumers see us?</i>)
Processos internos	Onde podemos ser excelentes? (<i>What must we excel act?</i>)
Aprendizagem e crescimento	Como podemos continuar a inovar e criar valor? (<i>How can we continue to improve and create value?</i>)
Financeira	Como somos vistos pelos <i>stakeholders</i> ? (<i>How do you look to stakeholders?</i>)

Uma meta é “*um resultado desejável de uma medida de performance*” (Niven, 2008).

De acordo com Niven (2008), quando se escolhem as metas, deve-se ter em consideração alguns aspetos:

- Clientes e outros *stakeholders* – podem-se definir metas a partir das expectativas conhecidas dos clientes;
- Outras entidades públicas – as organizações governamentais têm maior facilidade em trocar informações entre si e partilhar as suas experiências do que as empresas do setor privado;
- Colaboradores – são os que melhor conhecem os clientes, os produtos/serviços e os processos internos da organização. Por outro lado, é uma forma de os envolver em todo o processo de alinhamento e comprometimento com a estratégia da organização;
- Entrevistas com os diretores - sendo conhecedores da entidade e da sua estratégia, também eles podem definir as metas que pretendem ver atingidos;
- Tendências e observações anteriores – através do histórico, é possível fazer projeções para o futuro;
- Médias nacionais ou setoriais – são importantes pontos de partida para perspetivar metas ambiciosas;
- Avaliação interna e externa – a análise *SWOT*¹⁶ (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) também pode contribuir para a definição das metas;
- *Benchmarking* – a comparação com o que melhor se faz noutras organizações (públicas ou privadas) também pode contribuir para a definição dos alvos.

¹⁶ Análise das Forças (*Strenghts*) e Fraquezas (*Weaknesses*) de uma organização e sua relação com as Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) do meio envolvente.

Associados a cada meta devem ser estabelecidos planos de ação (iniciativas estratégicas) para garantir que as metas sejam alcançadas.

Iniciativas estratégicas

Todas as perspectivas do *BSC* devem ter os seus objetivos, indicadores, metas e iniciativas muito bem definidas e explicitadas, proporcionando um equilíbrio entre os objetivos de curto e de longo prazo, e entre os resultados pretendidos e os recursos necessários para o seu alcance.

As iniciativas estratégicas são as atividades a desenvolver para atingir os objetivos estratégicos e funcionam como ponto de ligação entre a estratégia e a componente operacional da organização.

Relações de causa e efeito

As relações de causa e efeito no *BSC* definem a cadeia lógica pela qual os ativos intangíveis serão convertidos em valor tangível, tendo em conta os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. São a estrutura central do mapa estratégico através da qual as organizações esclarecem a lógica e o modo como criam valor.

De acordo com *Kaplan e Norton* (2004), a identificação de uma relação de causa e efeito deve responder sempre à condição: “*se...então*”, isto é, se esta ação for realizada, então teremos o seguinte resultado.

Segundo *Caldeira* (2009), é de evitar o excesso deste tipo de relações, uma vez que quando estão presentes em grande número, o mapa estratégico pode tornar-se complexo e pouco comunicativo, devendo ser apresentadas apenas as mais fortes.

De acordo com *Niven* (2008), na elaboração do *BSC* devem ser considerados os seguintes critérios:

- Interligação com a estratégia – o *BSC* deve estar desenhado de modo a facilitar a descrição da estratégia. As relações de causa e efeito indicam o caminho para atingir a estratégia;
- De fácil compreensão - os colaboradores fazem melhor o que compreendem;
- Reavaliação – os resultados devem ser avaliados mensal ou trimestralmente, de maneira a procurar explicações para os desvios e corrigir o que se revelar necessário;

- Quantificação – a avaliação da *performance* deve ser tão objetiva quanto possível, pelo que deve ser traduzida em números.

São as relações de causa e efeito que estabelecem a diferença entre o *BSC* e os outros sistemas de indicadores de gestão. Pinto (2009) refere que a filosofia do *Balanced Scorecard* é precisamente a de procurar estabelecer relações de causa e efeito entre todas as perspetivas. Através destas torna-se mais fácil analisar e corrigir um determinado aspeto que tenha influenciado negativamente outro, ou alterar algum objetivo ou indicador que entretanto deixe de ser crítico.

No Capítulo 4 é apresentado um processo completo de *Balanced Scorecard* adaptado ao município do Porto e que contempla as dimensões de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade. Neste modelo percebemos que um bom desempenho da perspetiva financeira impacta positivamente a perspetiva aprendizagem e crescimento. Estas duas perspetivas contribuem para uma melhoria nos processos internos. Por sua vez, estas três perspetivas estão diretamente relacionadas com a perspetiva cliente.

O *BSC* é, portanto, um modelo flexível que deve ser adaptado a cada organização atendendo à sua dinâmica e especificidades.

Definição da estratégia

A estratégia é o “caminho”, de entre vários alternativos, para atingir os objetivos estratégicos. Tem por finalidade determinar, para o longo prazo, as estruturas, atividades e os meios aos quais é necessário recorrer para alcançar esses objetivos.

Não existe nenhum método para definir a estratégia de uma organização. Segundo *Niven* (2008), o planeamento estratégico só surgiu nos anos 50, tendo sofrido um incremento da sua utilização nos anos 60 e 70. Durante os anos 80, na era da globalização, as organizações preocuparam-se em tornar os seus processos mais eficientes, eliminando as atividades que não acrescentavam valor.

Costa (2009) é de opinião que no estabelecimento da estratégia de uma organização se siga o sentido de cima para baixo (*top-down*), começando pela definição da missão¹⁷, da visão¹⁸ e da identificação dos valores¹⁹ que norteiam a organização.

¹⁷ A missão define o propósito central da organização; traduz o “porquê” da sua existência (*Niven*, 2008).

¹⁸ A visão define-se como a orientação para a ação, a “fotografia” do futuro. A implementação da missão e visão de uma organização pública requer uma estratégia clara e exige a definição do ‘caminho’ que a organização deseja seguir, os objetivos que necessita atingir e a forma como pretende medir os progressos realizados (*Barreiros*, 2013).

A fixação de objetivos estratégicos implica fazer escolhas, definir prioridades baseadas em políticas públicas e objetivos e considerar as necessidades de outras partes interessadas, tendo em conta os recursos disponíveis. A estratégia define os resultados (produtos e serviços) e impactos que deseja obter, tendo em consideração fatores críticos de sucesso.

A monitorização do planeamento e da implementação da estratégia devem ser feitas de forma crítica, conduzindo, sempre que necessário, a uma atualização e adaptação da estratégia.

O *BSC* é a ferramenta que irá ajudar na clarificação da estratégia, permitindo a sua operacionalização, alinhando toda a organização em torno da sua execução, facilitando a comunicação e a compreensão dos objetivos estratégicos aos vários níveis organizacionais e monitorizando o desempenho, de forma a garantir a eficácia e eficiência das decisões de gestão.

Para definir as perspetivas futuras é fundamental analisar o passado histórico da organização, o meio envolvente, as alterações às necessidades e expectativas dos clientes/cidadãos, as alterações legislativas, etc. Ou seja, a análise das oportunidades e ameaças, forças e as fraquezas (análise *SWOT*) de uma organização é essencial para decidir qual o melhor caminho a seguir para se atingir os objetivos pretendidos e definir as ações a tomar para suprimir alguma falha da organização.

As forças estão relacionadas com o que a organização sabe fazer bem e que outros têm dificuldade em imitar; as fraquezas evidenciam o que é necessário melhorar para cumprir a missão. As forças e as fraquezas estão relacionadas com a estrutura organizacional, com os meios disponíveis, com o serviço prestado, com as competências dos colaboradores, os seus valores, etc. As oportunidades e ameaças referem-se a fatores externos que podem constituir, respetivamente, vantagens competitivas ou entraves ao bom desempenho da organização.

A relação entre as forças e ameaças dá indicações à organização de como aproveitar os seus pontos fortes para se defender das suas ameaças externas. Do mesmo modo, a relação entre as fraquezas e oportunidades revela os aspetos negativos que podem ser superados; a relação entre as forças e oportunidades denuncia os aspetos que mais

¹⁹ Os valores são crenças profundamente enraizadas que influenciam as atitudes, as ações e escolhas que se fazem e as decisões que se tomam. Ilustram os princípios culturais e morais pelos quais a organização deve nortear a sua atividade e que devem estar alinhados com a sua missão (Barreiros, 2013).

podem contribuir para o desenvolvimento organizacional. A relação entre as fraquezas e ameaças denuncia quais os pontos fracos a evitar numa exposição às ameaças externas.

Uma vez elencados e analisados todos estes aspetos, a organização deve definir qual a melhor estratégia a seguir para concretizar a sua missão. Depois de definida a estratégia, o passo seguinte é decidir quais as ações estratégicas e quem vão ser os responsáveis pela sua execução e pelos seus resultados.



Figura 10: Esquema para construção de uma análise *SWOT* (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009a e Barreiros, 2013)

Tal como referido anteriormente, as tendências estratégicas futuras vão implicar que as organizações implementem uma cultura de resultados baseada não só na eficiência dos processos internos mas, principalmente, que foque a sua atuação com base na análise do ambiente externo.

Segundo *Niven* (2008), alterações no meio envolvente, sejam elas legislativas, demográficas ou mesmo tecnológicas podem representar oportunidades para a organização se afirmar enquanto as ameaças representam aquilo que pode prejudicar o relacionamento com os *stakeholders*, e colocar em causa a própria missão da organização.

Filho (2011), citando *Porter* refere que o fracasso de muitas organizações deve-se à incapacidade de traduzir em planos de ação as propostas de valor que lhes permitirão o desenvolvimento ou a consolidação das suas vantagens competitivas.

As vantagens competitivas resultam da diferenciação e da estratégia e não apenas da utilização de métodos de trabalho mais eficientes.

Balanced Scorecard – uma nova visão

Uma das inovações do *Balanced Scorecard* é a de complementar os habituais indicadores financeiros com indicadores operacionais, cruciais para a criação de valor.

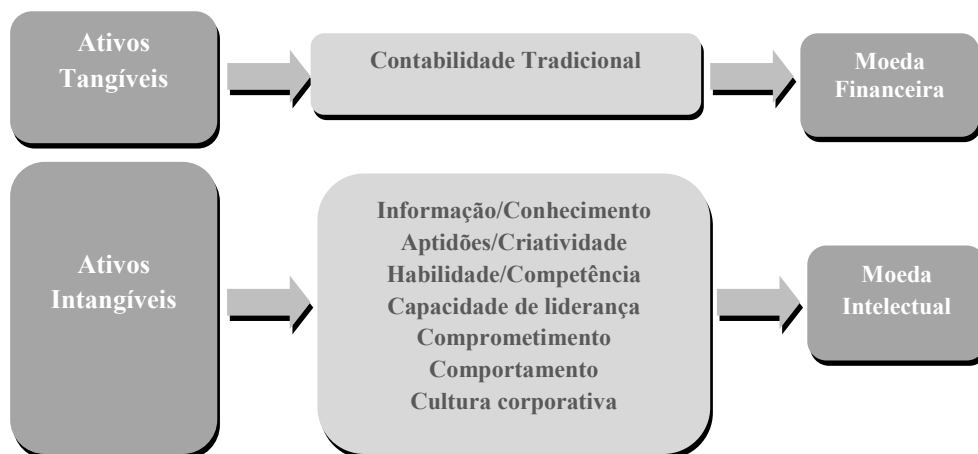


Figura 11: Inovação do BSC – Indicadores financeiros e operacionais (Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton, 1996a)

A valoração de ativos intangíveis é uma área que sofreu um grande desenvolvimento nos últimos anos e que tem vindo a interessar muito as organizações. Esta constatação é uma resposta a várias pressões, designadamente:

- a necessidade de monitorizar os padrões do valor destes ativos; diagnosticando os problemas e avaliando se as medidas da gestão estão a ter sucesso na criação de valor;
- a necessidade de perceber a diferença entre o valor dos ativos fixos e o valor da organização como um todo;
- a necessidade de ter dados que permitam orientar as atividades de licenciamento, aquisição ou alienação de património.

De facto, com o surgimento das sociedades baseadas nas tecnologias de informação, assiste-se a uma clara substituição das componentes de criação de valor nas organizações, que anteriormente se baseavam nos seus ativos físicos, para um cenário em que os ativos intangíveis se tornam nos elementos mais importantes na criação de valor nas organizações. Esta transição na criação de valor dos ativos físicos tangíveis para os ativos intangíveis, tem implicações muito importantes para os sistemas de medição organizacional. Assim, neste ambiente em que a importância económica recai sobre os mecanismos intangíveis da criação de valor, as organizações são obrigadas a utilizar métodos mais elaborados na medição das respetivas *performances*. Em resposta

a esta problemática, *Kaplan* e *Norton*, sugeriram o *Balanced Scorecard*, aqui apresentado como um sistema capaz de gerir a estratégia através da incorporação de quatro processos: Esclarecimento da visão, Comunicação e Integração, Planeamento da atividade e *Feedback* e Aprendizagem:

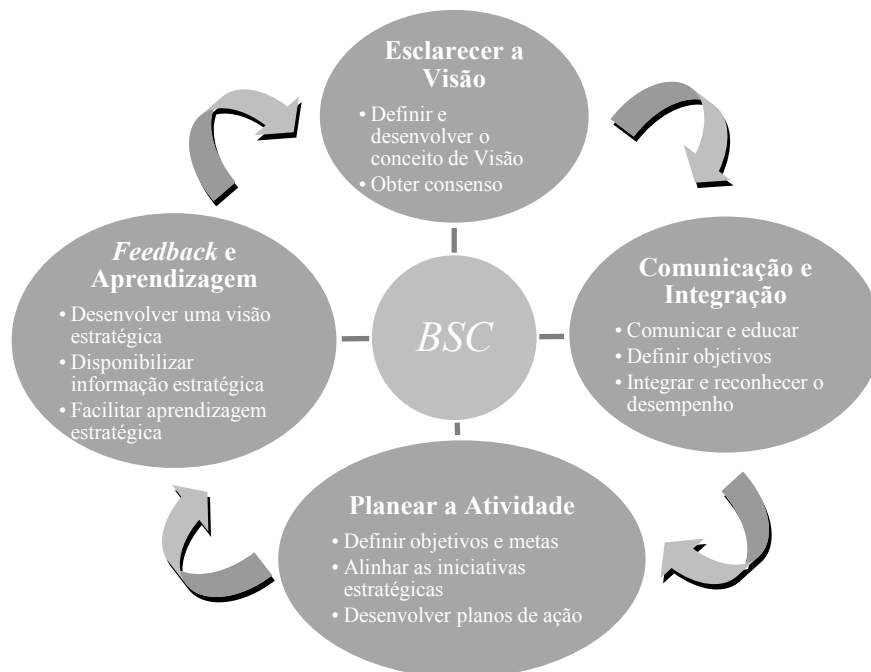


Figura 12: O BSC e a gestão estratégica (Adaptado de Pinto, 2009, e *Kaplan* e *Norton*, 1996a)

A definição da visão, da responsabilidade da gestão de topo, necessita da obtenção de consenso, através do envolvimento de todas as partes interessadas e, de acordo com recomendação de *Kaplan* e *Norton*, apenas será entendida e praticada por todos na organização se for traduzida em objetivos, metas e indicadores devidamente articulados entre si.

A comunicação da estratégia e a integração e reconhecimento do desempenho são essenciais para a articulação e alinhamento dos objetivos organizacionais com os individuais. Os incentivos e formas de reconhecimento associadas à sua realização devem ser divulgados por todas as partes interessadas.

No processo de planeamento procura-se definir os objetivos estratégicos, as metas e as iniciativas, num horizonte de longo prazo. O planeamento é materializado através do desenvolvimento de medidas de ação a implementar no médio e curto prazo, necessárias para alcançar as metas.

O processo de *Feedback* e Aprendizagem permite à organização, com base nos resultados obtidos, rever e alterar a estratégia quando necessário.

Para Barreiros (2013), a grande vantagem do *BSC* reside, precisamente, na forma de balancear estas perspetivas, através de uma cadeia de relações de causa e efeito, capazes de proporcionar à organização uma visão da sua atividade quer atual quer futura, de uma forma rápida e abrangente.

Qualquer organização para garantir a sua sustentabilidade tem necessidade de desenvolver um sistema de gestão²⁰ que permita materializar os seus objetivos estratégicos e operacionais. O *BSC* é uma das ferramentas que se tem revelado mais útil para clarificar e comunicar a visão, a missão e a estratégia a todos os níveis da organização.

Neste processo é importante haver uma clara distinção entre:

- Objetivos estratégicos (declaração sobre o que a estratégia organizacional pretende atingir)
- Indicadores (calcula o desempenho do objetivo estratégico)
- Metas (nível de *performance* a atingir)
- Iniciativas estratégicas (projetos/programas/ações necessários para atingir as metas anteriormente definidas)

Como instrumento de gestão usado para transmitir a visão e a estratégia da organização, o *BSC* deve ser implementado a partir do topo da organização e com o empenho de todos os dirigentes. Se estes não estiverem empenhados, muito provavelmente não utilizarão o *BSC* para o acompanhamento da estratégia.

²⁰ Um sistema de gestão procura estabelecer uma política, um plano e uma estratégia que procuram diferenciar a organização, potenciando as suas vantagens competitivas (Cruz, 2009).

A CONSTRUÇÃO DO MAPA ESTRATÉGICO

Missão, Visão, Valores

A definição da missão de uma organização deverá revelar a sua razão de existir, qual o seu propósito, o que ela faz e para quem. Deve ser simples e clara para ser facilmente comunicável e ser compreendida. Para a definirmos, devemos questionar: “Porque existimos?” Ou seja, a sua definição deve ter por base os interesses e os objetivos dos clientes. Consiste, portanto, na definição dos fins estratégicos gerais da empresa. É o enunciado dos propósitos gerais que expressam as intenções fundamentais da gestão de topo, proporcionando orientações para o seu desenvolvimento futuro.

A visão deverá evidenciar o papel que a organização quer vir a ter na sociedade, aquilo que espera vir a ser no futuro, ou seja, é um plano para os próximos anos da sua existência, o destino desejado da organização. A visão deve ser consistente com a missão e os valores; ser simples, sucinta, inspiradora e facilmente memorizável. Para a definirmos, devemos questionar: “Como queremos ser lembrados?”

A missão e visão são instrumentos que permitem transmitir o sistema de crenças da organização pelo que devem ser traduzidas por frases simples, numa linguagem clara e objetiva. A visão deve ainda ser inspiradora para que todos a sintam.

Quanto aos valores, são os princípios orientadores de uma organização. Representam as crenças, aquilo em que a organização acredita. Pinto (2009), indica alguns exemplos de valores: responsabilidade, integridade, transparência, dedicação, respeito e excelência.

São os princípios éticos que devem orientar todas as ações dos dirigentes e colaboradores; é o seu código de conduta.

O conjunto da missão, visão e valores caracteriza a identidade organizacional. Para a definirmos, devemos perguntar: “Porque existimos?”, “Como queremos ser lembrados?” e “Qual é o nosso código de conduta?”.

Objetivos Estratégicos

Os objetivos estratégicos são uma declaração sobre o que se pretende atingir com a estratégia. Encaminham a gestão de topo para o cumprimento da sua missão organizacional, orientada pela sua visão. Permitem traçar os caminhos da organização, potenciando os pontos fortes, eliminando os pontos fracos, reforçando as oportunidades e anulando, tanto quanto possível, as ameaças.

Na definição de objetivos estratégicos, Caldeira (2009) sugere a utilização de verbos que ilustrem claramente intenções, como por exemplo: aumentar, diminuir, melhorar, otimizar, etc. Este autor define as seguintes características para um bom objetivo:

- Começar sempre por um verbo;
- Não conter mais do que uma intenção;
- Em número aceitável;
- Mensuráveis;
- Relevantes;
- Concisos;
- Claros. Não geram dúvidas;
- Ambiciosos mas alcançáveis;
- Não conflitantes entre si;
- Alinhados com os objetivos superiores.

Segundo *Kaplan e Norton* (1996a) para o *BSC* ser bem-sucedido é fundamental a interligação entre os objetivos e a estratégia organizacional, para o que a gestão de topo deve responder a três questões pertinentes:

- Para sermos bem-sucedidos com a estratégia, como devemos ser vistos pelos acionistas e clientes? e em termos de processos internos? e a nossa capacidade de inovar e crescer?
- Quais são os fatores críticos de sucesso em cada uma das quatro perspectivas?
- Quais são os indicadores associados a esses objetivos que mostram se a empresa está a executar a sua estratégia conforme o planeado?

É com base nestas questões que a organização deve fixar os seus objetivos e definir as metas e indicadores, que, de uma forma integrada e interligada, através de relações de causa e efeito, devem conduzir a que se alcance a missão.

Diversos autores sugerem que para a definição dos objetivos da perspectiva Clientes, devem ser colocadas as seguintes questões:

- Quem são os nossos clientes?
- O que é que os nossos clientes esperam de nós ou o que procuram?
- Qual é o valor que nós criamos quando servimos os nossos clientes?

Do mesmo modo, para os objetivos da perspectiva Processos Internos, deve ser colocada a seguinte questão: Quais os processos em que a organização deve ser excelente para criar impacto nos clientes, atendendo às restrições orçamentais?

Pinto (2006), alerta para a importância de responder eficiente e eficazmente às necessidades dos clientes e, nos casos em que há muitos processos internos, ser feita uma seleção criteriosa dos indicadores que efetivamente evidenciem aumento do nível de satisfação sentido pelos clientes e *stakeholders*. Relativamente a esta perspectiva, *Kaplan e Norton* (1996a) defendem que a atenção dos gestores deve estar centrada nos processos que satisfazem as necessidades dos clientes, nomeadamente: o tempo (prazos), a qualidade e a produtividade.

A perspectiva Aprendizagem e Crescimento assenta em valores intangíveis como o capital humano, o capital informação e o capital organizacional (*Kaplan e Norton*, 1996). De acordo com Russo (2009), os objetivos da perspectiva Aprendizagem e Crescimento devem centrar-se na melhoria da infraestrutura da organização, de forma a alcançar os objetivos das outras perspectivas.

Niven (2008) dá exemplos de indicadores para esta perspectiva, respeitantes ao capital humano:

- Horas de formação por colaborador;
- Número de ações de formação proporcionadas;
- Número de participantes na formação;
- Valor investido nessas ações de formação.

O mesmo autor considera importante, aquando da elaboração dos objetivos desta perspectiva, formular e responder a algumas questões, tais como:

- Quais são os meios que a infraestrutura organizacional necessita para serem atingidos os objetivos das perspectivas Clientes e Processos Internos?
- Quais são as competências necessárias para os colaboradores, agora e num futuro próximo?
- Os colaboradores têm acesso a toda a informação necessária para se atingirem os objetivos da perspectiva Clientes?
- O clima organizacional incentiva o sucesso? Existe uma cultura de alinhamento com as metas definidas?

Niven (2008) considera, ainda que existem três pontos-chave nesta perspetiva:

- Capacidades dos empregados;
- Capacidade dos sistemas de informação;
- Motivação, *empowerment* e alinhamento dos colaboradores com a organização.

Estes três pontos são fundamentais para que a organização atinja os seus objetivos e promova a melhoria contínua através de novas formas de gestão mais eficientes e eficazes.

O sucesso das organizações atuais depende, cada vez mais, da forma como estas gerem o seu capital humano. De acordo com Rocha (2009), a produtividade de uma organização é mais influenciada pela atenção dedicada aos seus colaboradores (fatores de motivação, como o reconhecimento e a participação) do que propriamente pelos fatores higiénicos, como as condições de trabalho.

O *BSC* pode ser um promotor da motivação, *empowerment* e alinhamento dos colaboradores uma vez que favorece a identificação dos contributos individuais para o resultado coletivo, desde que seja bem implementado e devidamente comunicado (Pinto, 2009).

Tão importante como os objetivos estratégicos é a formulação dos respetivos indicadores que os tornam mensuráveis e a definição de um conjunto de iniciativas que os operacionalizam.

Indicadores e metas

Os indicadores representam, a expressão matemática que permite apurar o resultado do desempenho de uma organização, através da monitorização do estado de evolução de cada objetivo.

Para Barreiros (2013) a escolha de indicadores é uma tarefa difícil porque o controlo e a avaliação do desempenho dizem respeito a aspetos comportamentais. A dificuldade é agravada pelo facto da eficácia e qualidade dos indicadores não poder ser apreciada no abstrato. Assim, sugere que o critério a reter na seleção de indicadores deva ser sempre o da forma como se influenciam comportamentos. Segundo este autor, os erros a evitar num processo de identificação de indicadores de desempenho, são:

1. Partir diretamente para a escolha dos indicadores porque é necessário haver um consenso claro sobre qual é a estratégia e quais são os fatores críticos de sucesso;

2. Definir demasiados indicadores porque dispersa a atenção e o foco na estratégia;
3. Escolher indicadores demasiado genéricos porque não traduzem a estratégia de uma forma perceptível e útil.

Na perspetiva de Caldeira (2009) os indicadores devem ser claros, mensuráveis e pouco dispendiosos, devendo ter uma frequência de avaliação definida. Geralmente são materializados através de uma grandeza, um cálculo ou um número que permite objetivar um acontecimento ou uma situação e interpretá-la. Este autor aponta 15 características a ter em conta para a definição de um bom indicador:

1. Pertinência do Indicador. A informação terá de ser importante para conhecer o desempenho da organização e suportar a tomada de decisão;
2. Credibilidade do resultado. Os dados que alimentam o indicador não podem ser de origem duvidosa;
3. Esforço para o apuramento do resultado. O valor da informação para a gestão não pode ser inferior ao esforço para calcular o resultado;
4. Simplicidade e rapidez de interpretação são fundamentais para a tomada de decisão;
5. Simplicidade do algoritmo de cálculo torna mais rápido e seguro o processo de apuramento do resultado;
6. Fonte de dados dentro de “casa”. Os dados que alimentam o algoritmo devem estar em suportes ou bases de dados da organização e ser de acesso fácil;
7. Alimentação automática dos indicadores credibiliza e torna mais ágil o processo de monitorização;
8. Possibilidade de auditar as fontes de dados com eficácia permite identificar erros e responsabilizar os intervenientes;
9. Alinhado com a frequência de monitorização. Os resultados devem ser apresentados com frequência igual ou superior à necessária para a eficiente monitorização da organização;
10. Possibilidade de calcular em momentos extraordinários;
11. Protegido de efeitos externos. É necessário identificar e compreender os efeitos externos que podem alterar/esconder a verdadeira dimensão do desempenho interno da organização;
12. Não gera efeitos perversos, provocando efeitos negativos na eficiência, eficácia e qualidade;

13. Possibilidade de *benchmarking*. É muito útil e promove a melhoria contínua a comparação de desempenhos entre atividades, projetos, organizações, etc.
14. Atualizado. Os indicadores obsoletos ou que deixaram de ser interessantes devem ser rapidamente substituídos por outros;
15. Existência de uma Meta para que se perceba a distância ao valor ideal. A Meta orienta e responsabiliza.

No caso da existência de mais do que um indicador para um objetivo, devem ser atribuídos pesos com o intuito de definir a importância que cada um deles tem para o cumprimento do objetivo em causa e permitir uma análise mais objetiva.

Cada indicador deve ser acompanhado por uma meta que dará informação do maior ou menor desvio na avaliação de um processo.

Os indicadores e as metas são importantes para apoiar os gestores a interpretar resultados, a comunicar a estratégia, a negociar ou a decidir medindo e avaliando os desempenhos. São, acima de tudo, instrumentos de informação que além de orientar a ação dos gestores, são excelentes meios para comparação de desempenhos.

Iniciativas

Após a definição dos objetivos estratégicos, é fundamental selecionar o conjunto de iniciativas que os operacionalizam e os respetivos indicadores que os tornam mensuráveis. Segundo Caldeira (2009), iniciativas são atividades que irão ajudar à concretização dos objetivos, fazendo a ligação entre a estratégia e o nível operacional do projeto/ação.

Mapa estratégico

Para Pinto (2009), Filho (2011) e *Kaplan e Norton* (2004a), a importância atribuída aos mapas estratégicos deve ser equivalente à conferida ao próprio *BSC*.

De acordo com Cruz (2009), o mapa estratégico é a representação visual dos fatores críticos de sucesso de uma organização e das relações de causa e efeito entre eles. Na prática, o mapa estratégico descreve como a organização cria valor.

O mapa estratégico é uma das peças fundamentais da metodologia *BSC*. Além de facilitar a construção e visualização da estratégia, disciplina, sistematiza, distribui os objetivos pelas perspetivas e pelos temas estratégicos; comunica a estratégia,

promovendo o alinhamento dos colaboradores com a organização. Como menciona Gaspar (2009), o mapa estratégico ajuda a refletir sobre a estratégia, testando-a e validando-a, permitindo, deste modo, um processo de reflexão e aprendizagem contínuo sobre a estratégia organizacional.

No mapa estratégico, os objetivos estratégicos estão associados a cada uma das quatro perspectivas do *BSC* através de ligações de causa e efeito, para que nenhuma perspectiva funcione de forma independente.

Segundo Caldeira (2009), uma das funções principais do mapa estratégico é facilitar a explicação da estratégia dentro da organização; as relações de causa e efeito do mapa estratégico explicam as correlações existentes entre os objetivos estratégicos das quatro perspectivas. Os objetivos estabelecem relações dentro de cada perspectiva e, de perspectiva em perspectiva, sempre num alinhamento em sentido ascendente ou lateral. De acordo com Niven (2003), estas relações de causalidade permitem uma compreensão global da estratégia e são um aspeto crítico para o *BSC*.

Pode ser elaborado um mapa estratégico para cada um dos objetivos estratégicos. Os objetivos estratégicos poderão decorrer de uma análise *SWOT*, a qual permite identificar os fatores-chave internos e externos relevantes para os atingir. Os objetivos de cada uma das perspectivas devem estar ligados por relações de causa e efeito, no sentido de cumprir a missão, respeitando os valores e tendo como referencial a visão.

Como referido anteriormente, um dos papéis fundamentais do *BSC* é comunicar a estratégia organizacional a todos os colaboradores, pelo que é fundamental que a informação seja apresentada de forma clara, concisa e de fácil compreensão. É esta a função do mapa estratégico. Este irá agrupar os objetivos pelas várias perspectivas, dando uma visão clara da estratégia a seguir e dos objetivos a cumprir, ilustrando as relações de causa e efeito entre eles.

Para uma gestão pública focada em resultados e orientada para o cidadão é fundamental uma comunicação eficaz que mobilize os colaboradores em torno da estratégia, sendo o mapa estratégico a representação adequada para o fazer.

O mapa estratégico é uma ferramenta para facilitar o processo de medição e acompanhamento do desempenho organizacional que deverá ser um processo contínuo baseado, para além do controlo orçamental, em indicadores de natureza financeira e não financeira, associados a metas.

Para cada um dos objetivos podem ser definidas iniciativas e ações concretas, com indicação dos responsáveis pela sua implementação e identificação do respetivo orçamento.

Filho (2011), expressa que podemos entender os mapas estratégicos como um instrumento para dar forma, narrar, visualizar, comunicar e alinhar os participantes da organização em torno da estratégia competitiva. O mesmo autor recorda que a principal finalidade do mapa estratégico é descrever, de forma dinâmica, como a organização irá criar valor.

Como síntese de toda a estratégia, é elaborado um mapa consolidado que alinhe a missão (o que somos), com a visão (o que queremos ser), e os objetivos, ligados às várias perspetivas, os vetores ou temas estratégicos, as iniciativas, as metas e os recursos necessários.

O BSC E OS SISTEMAS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O BSC permite não só comunicar, monitorizar e avaliar a realização da estratégia, mas também servir de suporte aos diversos sistemas de gestão da *performance*, facilitando a interação com os SGQ, com o SIADAP e outros sistemas de avaliação da *performance*.

Balanced Scorecard: como articular com o Sistema de Gestão da Qualidade?

A ISO 9001:2008 aborda a gestão como um sistema de processos interrelacionados que contribui para que a organização atinja os seus objetivos com eficácia e eficiência. Mas os sistemas de gestão baseados na melhoria do desempenho, como os SGQ, por si só, já não são suficientes para desenvolver vantagens competitivas e fazer face às expectativas dos utilizadores.

Tal como refere Russo (2009, p.99), começam a ser frequentes as organizações que adotam o BSC e o SGQ, conjuntamente, uma vez que:

“existem vários aspectos que lhes são comuns, nomeadamente, no que concerne ao desenvolvimento formal (explícito) duma estratégia, à gestão da relação com os clientes e dos processos.”

Russo (2009, p.100) citando *Andersen et al.*, advoga que o aspeto fundamental que distingue as duas metodologias é que enquanto os SGQ procuram a normalização de estratégias, modelos e procedimentos, o BSC tem por objetivo a implementação de uma estratégia, processos e relações de causa e efeito únicos.

Enquanto o SGQ foca a sua atenção na melhoria contínua das áreas estrategicamente prioritárias, medindo a eficácia dos processos através de auditorias, o BSC além de identificar os processos internos em que as melhorias poderão ter mais impacto no desempenho organizacional, coloca o seu enfoque na estratégia e nas relações de causalidade.

Além disso, a maioria das organizações com SGQ já implementados, apesar de disporem de um vasto conjunto de boas práticas, estas não são alvo de avaliação regular e sistemática, o que impossibilita a sua permanente monitorização com vista à introdução de melhorias. A avaliação é atualmente a chave do sucesso das organizações, sendo um elemento nuclear, pois só através de um processo de análise contínuo, sistemático e estruturado se poderá conhecer a realidade, com vista a intervir ao nível de

melhorias, permitindo o desenvolvimento do colaborador de modo a potenciar o desenvolvimento da organização.

Por outro lado, a partilha de informação dentro da organização permite, quer um visionamento privilegiado em termos de uma evolução diacrónica dos diferentes serviços, quer o conhecimento de boas práticas, pelo que a lógica do *benchmarking* interno, dentro da organização assume um papel importante, devendo ser estimulada. É claramente através da partilha de informação e discussão que se pode avaliar e melhorar continuamente o desempenho e consequentemente a prestação de serviços ao cliente (município/colaborador), razão última da nossa existência.

Neste contexto, o *BSC* promove uma maior consistência entre planos, processos, ações, informações e decisões para apoiar as estratégias, objetivos e metas globais da organização. O seu alinhamento eficaz com o SGQ requer o entendimento das estratégias e metas, e a utilização de indicadores e informações complementares para possibilitar o planeamento, monitorização, análise e melhoria, nos principais processos e na organização como um todo.

A integração do *BSC* em articulação com o SGQ torna o processo mais participativo e potenciador de mais-valias, quer pessoais, quer organizacionais. As organizações focadas na estratégia, segundo Rodrigues (2009), adotam cinco princípios de ação:

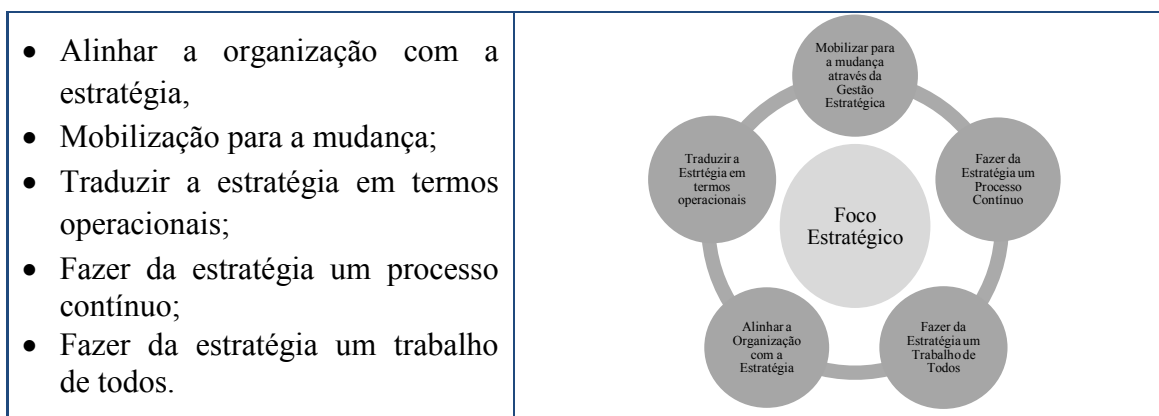


Figura 13: As sinergias através de um completo alinhamento organizacional: SGQ e *BSC* (Fonte: Rodrigues, 2009)

O foco estratégico baseado nestes cinco princípios proporciona uma visão holística, rápida, atual e futura da organização.

O *BSC*, como ferramenta macro enquadradora de procedimentos de gestão integrada, é portadora de mais-valias assinaláveis no que diz respeito à estruturação e consolidação de

estratégias de rentabilização da partilha de experiências e comparação de indicadores, viabilizando um mais profícuo recurso a *benchmarking* interno e externo.

Balanced Scorecard: como articular com o Sistema de Avaliação de Desempenho?

A reforçar a necessidade de um sistema eficaz de gestão operacional e estratégica, a publicação da Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro, vem alterar significativamente todo o processo de avaliação de desempenho, constituindo, a sua implementação, um desafio para as organizações. A acrescentar a este facto, a obrigatoriedade de construção de um QUAR para avaliação dos serviços e dos dirigentes, com a necessária definição de objetivos (de eficácia, eficiência ou qualidade), indicadores e metas.

De acordo com o novo quadro legislativo, o SIADAP passa a integrar três subsistemas:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

SIADAP 1 - *Performance* dos Serviços

A avaliação da *performance* de cada serviço obedece a uma estrutura designada QUAR onde se evidencia a missão, os objetivos, indicadores, resultados alcançados, desvios, meios disponíveis, recursos utilizados e a avaliação final do desempenho do serviço.

SIADAP 2 – Dirigentes superiores e Dirigentes intermédios

No caso dos dirigentes superiores subordina-se à Carta de Missão, assente no grau de cumprimento dos compromissos e nas competências (liderança, gestão, visão estratégica e representação externa). A avaliação dos dirigentes intermédios centra-se nos resultados obtidos nos objetivos da respetiva unidade orgânica e nas competências demonstradas ao nível da liderança, competências técnicas e comportamentais.

SIADAP 3 – Colaboradores

A avaliação do desempenho dos colaboradores é realizada com base nos resultados (objetivos) e nas competências.

Para a Avaliação de Serviços (SIADAP 1), de Dirigentes (SIADAP 2) e de Colaboradores (SIADAP 3) torna-se essencial a utilização de um modelo de *BSC* para responder aos requisitos que a legislação impõe.

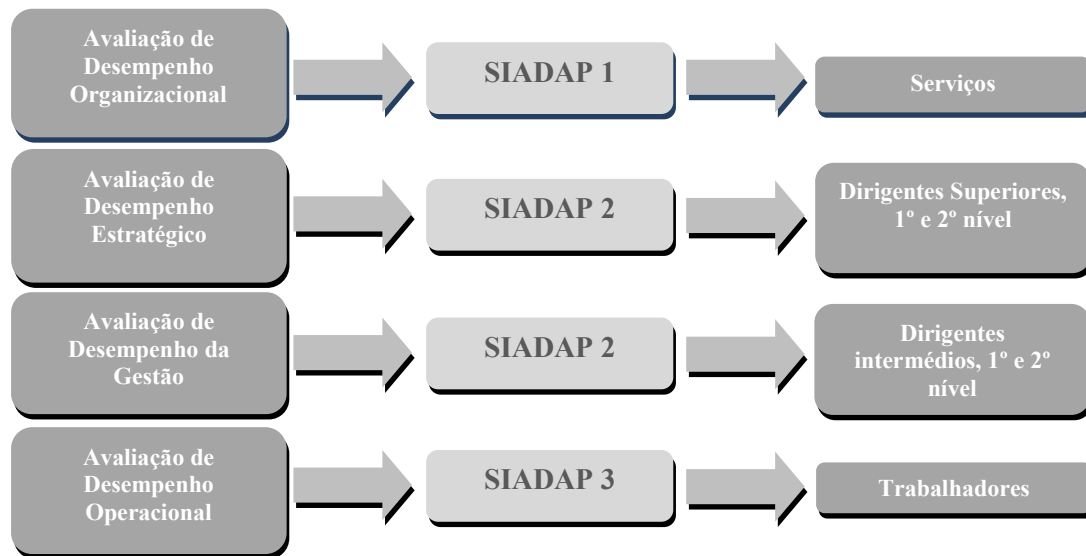


Figura 14: Avaliação do desempenho nos diferentes níveis organizacionais (Fonte: Adaptado da Lei n.º 66-B/2007, e Pinto, 2008)

Pinto (2008) refere que para a organização, o SIADAP dá orientações para a realização da estratégia; para o colaborador, é um sistema de avaliação e recompensa pelo seu desempenho. Filho (2011) é de opinião que o sistema de remunerações e recompensas seja indexado aos *scorecards* individuais.

Os parâmetros de avaliação da *performance* centram-se em três grupos de objetivos: eficácia, eficiência e qualidade, correspondentes aos princípios fundamentais do SIADAP.

O SIADAP, muito baseado na gestão por objetivos e na avaliação de competências, não se poderá tornar um instrumento para solucionar problemas, mas sim, servir como um sistema de controlo por diagnóstico, podendo medir resultados, compará-los e corrigir possíveis desvios. O SIADAP avalia o desempenho em função de resultados esperados, mas não controla os meios ou as atividades que os permitem atingir. Deste modo o SIADAP pretende instituir uma nova cultura de avaliação e responsabilização através da publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos, ligando-os ao ciclo de gestão, assentando num aspeto fundamental: indicadores de desempenho.

A interligação dos objetivos estratégicos garante o alinhamento de todas as ações com a estratégia da organização, facilitando a seleção daqueles que são mais relevantes e que permitem uma maior aferição do desempenho face à missão e sua integração no QUAR da organização.

Assim, o SIADAP, quando bem aplicado, pode ser um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria da gestão pública, porque traz valor acrescentado para a AP e, em particular, para a AL.

As organizações que pretendam atingir e demonstrar níveis de desempenho de excelência têm, obrigatoriamente, de adotar métodos de gestão estratégica e por objetivos, integradas com as metodologias de avaliação. A melhor forma de o fazer é com o auxílio da metodologia do *Balanced Scorecard*. A sua interligação com a gestão estratégica e com a avaliação de desempenho, permite selecionar os objetivos do mapa estratégico mais diretamente relacionados com a avaliação, em especial, aqueles que mais condicionam o desempenho crítico da organização para os *stakeholders* externos. São estes que integrarão o QUAR.

Integrar o *BSC* (gestão estratégica) com a gestão por objetivos e com a avaliação de desempenho é, no contexto atual das reformas da Administração Pública, uma peça essencial para a melhoria dos níveis de eficiência na utilização dos recursos.

A implementação de um Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública como o SIADAP constitui, pois, um desafio para um eficiente sistema de gestão operacional e estratégica.

O SIADAP, em conjunto com o *BSC*, constituem um sistema de gestão e avaliação que permite alinhar, de uma forma coerente e integrada, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham fazendo um melhor planeamento e monitorização do desempenho das unidades orgânicas e dos serviços.

Balanced Scorecard: articulação com sistemas de gestão da performance

A implementação de um sistema de medição da *performance* como o *BSC* não pode ser vista como um processo isolado mas sim como um sistema global de gestão e de tomada de decisão.

Segundo Pinto (2009), o *BSC* posiciona-se como uma figura central dos sistemas integrados de gestão da *performance*. Assim, associada a cada uma das perspetivas podemos ter:

- Perspetiva clientes: solução *CRM (Customer Relationship Management)*.

A relação com os Clientes assumiu uma importância fulcral pelo que todo o poder na cadeia de valor foi transferido para os Clientes. A metodologia *CRM* é determinante para se atingirem as metas e objetivos da perspetiva Clientes.

- Perspetiva processos internos: solução *Six Sigma*.

Esta metodologia, ligada aos sistemas de gestão da qualidade e de reengenharia dos processos, visa a eliminação de desperdícios e de variações para a criação mais valor.

- Perspetiva aprendizagem e crescimento: solução Gestão do Capital Humano.

Este é o valor intangível mais importante de qualquer organização. Nesta perspetiva é fundamental a atração e retenção de talentos bem como o planeamento das competências.

- Perspetiva financeira: solução de *ABM (Activity-Based Management)*.

Trata-se de uma ferramenta da contabilidade de gestão cujos *outputs* são excelentes *inputs* dos mapas de estratégia.

A integração de sistemas permite manter uma visão holística do sistema de medição, além do contributo para o alinhamento da *performance* com as prioridades estratégicas e missão dos serviços públicos.

Segundo este autor, medir a *performance* obriga a identificar quem são e o que querem os nossos clientes e *stakeholders* e a definir os resultados finais e os seus impactos externos. Gerir a *performance* obriga ainda à recolha, tratamento, integração e análise de dados provenientes de diferentes sistemas operacionais usados na organização.

VANTAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DO *BALANCED SCORECARD*

Com base na minha experiência de consultoria e de acordo com a informação dos dirigentes obtidas através das entrevistas informais, indicam-se algumas das vantagens da implementação do *BSC* na AL:

- Desenvolve uma cultura e melhoria de aprendizagem contínua;
- Contribui para a melhoria do desempenho da organização e eficácia dos processos;
- Traduz a estratégia em objetivos operacionais e ações concretas e objetivas;
- Facilita a avaliação e monitorização do desempenho e da estratégia organizacionais;
- Permite uma maior monitorização e eficácia na operacionalização da estratégia;
- Melhora a definição e comunicação da estratégia a nível interno;
- Melhora o alinhamento estratégico dos indicadores-chave com os objetivos estratégicos;
- Permite e facilita revisões periódicas e sistemáticas da estratégia;
- Facilita a compreensão da visão, missão e da estratégia;
- Permite clarificar a visão e identificar os processos internos críticos;
- Contribui para o desenvolvimento de uma vantagem competitiva;
- Melhora o *feedback* e a assimilação da estratégia;
- Promove a gestão estratégica organizacional;
- Propicia a mudança cultural e a melhoria do clima organizacional;
- Alinha a organização à estratégia;
- Permite que as organizações direcionem o seu foco para as estratégias;
- Mobiliza colaboradores e gestores;
- Transforma a estratégia numa tarefa de todos.

Em síntese, a implementação do *BSC* possibilita e facilita mudanças fundamentais na estrutura e na gestão organizacional, as quais se enfocam no sucesso visionado.

Para *Kaplan e Norton* (1996), a principal motivação das organizações para a utilização de um *balanced scorecard* está relacionada com a melhoria do sistema de análise e avaliação de desempenho, com a forma como melhora, clarifica e divulga a estratégia, como alinha os objetivos estratégicos com os objetivos operacionais, como articula a estratégia com o orçamento.

Dolgner e Martins (2004), assinalam as vantagens resultantes da utilização do *BSC*:

- Pôr em prática as estratégias da organização;
- Traduzir a estratégia em objetivos e ações concretas;

- Promover o alinhamento dos indicadores com os objetivos estratégicos;
- Proporcionar à gestão uma visão sistematizada do desempenho da organização;
- Constituir um processo de avaliação e atualização da estratégia;
- Facilitar a comunicação da estratégia e o envolvimento dos colaboradores, permitindo que todos se concentrem nas prioridades estratégicas;
- Permitir a responsabilização de todos os colaboradores;
- Aumentar a produtividade;
- Proporcionar maior eficiência na afetação de recursos;
- Permitir a integração das medidas internas e externas de avaliação de desempenho.

Também Barreiros (2013) reconhece vantagens na utilização do *BSC*, referindo as seguintes:

- Ligação dos indicadores de desempenho aos objetivos;
- Integração das diferentes áreas permitindo informações sobre o desempenho global da organização;
- Informa o desempenho de curto prazo e controla os progressos em direção aos objetivos de longo prazo.

Kaplan e Norton (1996) referem que o *BSC* permite fazer a ponte entre as atividades das organizações no curto prazo e os objetivos estratégicos de longo prazo. Esta ligação é conseguida através de quatro aspetos fundamentais:

1. Tradução da visão em objetivos mensuráveis (que devem ser operacionalizados).
É fundamental que toda a organização fale a mesma linguagem. Todos, desde os dirigentes de topo aos colaboradores operacionais, devem saber qual o seu papel na concretização da visão;
2. Comunicação da estratégia a toda a organização (da gestão de topo ao nível operacional).
Todos devem conhecer antecipadamente qual o seu contributo para a concretização dos objetivos estratégicos, e todos devem contribuir com sugestões (de baixo para cima) que permitam melhorar os resultados da organização. O *BSC* pode ser útil para a monitorização das *performances* individuais e, consequentemente, para a atribuição de prémios de desempenho;
3. Planificação das medidas para alcançar os objetivos estratégicos

Devem ser definidas as medidas a tomar para alcançar os objetivos estratégicos das diversas perspetivas, respetivas metas (*milestones*) e recursos necessários (financeiros, tecnológicos e humanos). Este planeamento é importante para que os dirigentes se consciencializem dos aspetos mais importantes e mais críticos para o sucesso organizacional;

4. Melhoria contínua e permanente adaptação à envolvente.

Através do *BSC*, a gestão de topo consegue saber se a estratégia definida está a ter resultados positivos e, em caso negativo, perceber o que está a falhar e fazer os ajustamentos necessários.

O *BSC* ajuda a traduzir a estratégia organizacional em objetivos mensuráveis, passíveis de serem acompanhados e comunicados aos diversos níveis hierárquicos.

Caldeira (2009) aponta como principais benefícios da aplicação do *BSC* os seguintes:

- Acompanhamento, no curto prazo, da *performance* estratégica da organização;
- Prontidão na identificação das causas de eventuais desvios;
- Disseminação da estratégia na organização;
- Alinhamento dos colaboradores com a estratégia;
- Focalização dos colaboradores na concretização dos objetivos estratégicos.

Na perspetiva de *Niven* (2003) o *BSC* diferencia-se de outras ferramentas de gestão, nomeadamente o aumento do sentido de responsabilização, a facilidade na demonstração dos resultados alcançados, o foco na estratégia, a produção de informação e não dados, e a facilidade com que podem ser conduzidos processos de mudança.

Russo (2009) acrescenta a possibilidade de aplicação em cascata e a possibilidade de se observar a organização de uma forma abrangente e sistémica, avaliando numa perspetiva global o desempenho organizacional.

No caso da Câmara Municipal do Porto (CMP), a implementação do *BSC* pareceu sugerir, no plano externo, o reforço da imagem da CMP como uma organização modelo no lançamento de práticas de gestão inovadoras e pioneiras e, no plano interno, um maior compromisso, envolvimento e responsabilização dos colaboradores e gestão de topo com a estratégia organizacional.

LIMITAÇÕES À IMPLEMENTAÇÃO DO *BSC*

Através de contactos informais com os dirigentes de diversas autarquias locais²¹, verificou-se que a aplicação do *BSC* é ainda muito embrionária e o conhecimento acerca desta ferramenta é muito diminuto, pelo que poucas organizações procederam à sua implementação. Além do desconhecimento das potencialidades da ferramenta, muitos citaram limitações e dificuldades organizacionais para a sua elaboração e implementação, tais como:

- Politização da Administração Local;
- Mudanças periódicas de orientação política;
- Diversidade de contextos políticos;
- Falta de uma cultura estratégica;
- Falta de um modelo de gestão mais pró-ativo;
- Mudanças frequentes de iniciativas e de objetivos políticos;
- Falta de apoio do Executivo e dos restantes membros da Tutela;
- Falta de envolvimento das chefias de topo;
- Existência de hierarquias rígidas;
- Complexidade e diversidade de funções;
- Falta de comunicação a toda a organização;
- Falta de alinhamento dos objetivos estratégicos com os objetivos das UO, dos dirigentes e dos colaboradores;
- Inexistência de indicadores para controlo dos fatores críticos;
- Inexistência de um sistema de informação capaz de suportar o *BSC*;
- Diversidade de *stakeholders*, com interesses divergentes;
- Pouca informação e formação sobre as funcionalidades do *BSC* e como utilizar a informação produzida;
- Falta de informação sobre a forma de integrar o *BSC* com outras ferramentas de desempenho organizacional, tais como o SGQ e o SIADAP;
- Ambiguidade de objetivos utilizados para definir a atividade e desempenho;
- Resistência à mudança;

²¹ Câmara Municipal da Maia, Câmara Municipal de Matosinhos, Câmara Municipal do Porto, Câmara Municipal de Gondomar, Câmara Municipal de Penafiel, Câmara Municipal da Trofa, Câmara Municipal de Esposende, Câmara Municipal da Póvoa do Varzim, Câmara Municipal de Ponte de Lima, Câmara Municipal de Ponte da Barca, Câmara Municipal de Lisboa, Junta de Freguesia da Maia, Junta de Freguesia de Moreira da Maia, Junta de Freguesia de Vila Nova da Telha, Junta de Freguesia de Gemunde, Junta de Freguesia de Gondim, Junta de Freguesia de Barca, Junta de Freguesia do Bonfim, Junta de Freguesia da Sé, Junta de Freguesia de Perosinho, SMAS da Maia e SMAS de Vila Franca de Xira.

- Existência de diversos fatores externos e incontrolláveis;
- Falta de planejamento;
- Falta de recursos;
- Dispersão na afetação de recursos;
- Custos associados ao desenvolvimento do *BSC*.

Estas foram algumas das limitações e obstáculos mais referidos pelos entrevistados sobre a utilização do *BSC* na AL.

A implementação do *BSC* pode, portanto, não ser pacífica para algumas organizações inviabilizando as vantagens pretendidas. Gaspar (2009), citando *Pandey* (2005), refere que nem todas as organizações estão preparadas para comunicar, a todos os níveis hierárquicos, os seus objetivos e respetivos resultados. Na cultura latina a prática da transparência ainda não está tão enraizada como na cultura anglo-saxónica.

Segundo Russo (2009), os defensores do *Tableau de bord*, nomeadamente as organizações francesas, apresentam fortes críticas ao *BSC*, duvidando da sua novidade e autenticidade. Segundo este autor, diversos autores enumeraram várias imperfeições desta metodologia, nomeadamente algumas inconsistências metodológicas e conceptuais relacionadas com as relações de causa e efeito. As relações de causa e efeito não estão devidamente estudadas e avaliadas pelo que se deveriam chamar de relações lógicas. Por outro lado, além de uma forte componente de ambiguidade, não contemplam o fator tempo, o que torna o modelo estático. Este autor reconhece também que o *BSC* ainda carece de alguma compreensão e simplificação. A sua complexidade, a omissão da concorrência, o esquecimento da maioria dos *stakeholders*, a dificuldade de definição de objetivos e indicadores não financeiros e o alinhamento dos objetivos individuais com os da organização, constituem fortes limitações.

Norreklit (2003) partilha da dúvida sobre a autenticidade, defendendo que o *BSC* não é um modelo teoricamente inovador e que carece de uma base teórica fidedigna. Alega também que os princípios que lhe estão subjacentes frequentemente provocam resistência.

Monteiro (2006), baseado num estudo de *Kaplan e Norton* relata que 9 de cada 10 empresas fracassam na execução da estratégia, e apresentou uma pesquisa que mostra as

quatro principais barreiras à execução da estratégia: a barreira da Visão, a barreira das Pessoas, a barreira da Gestão e a barreira dos Recursos.

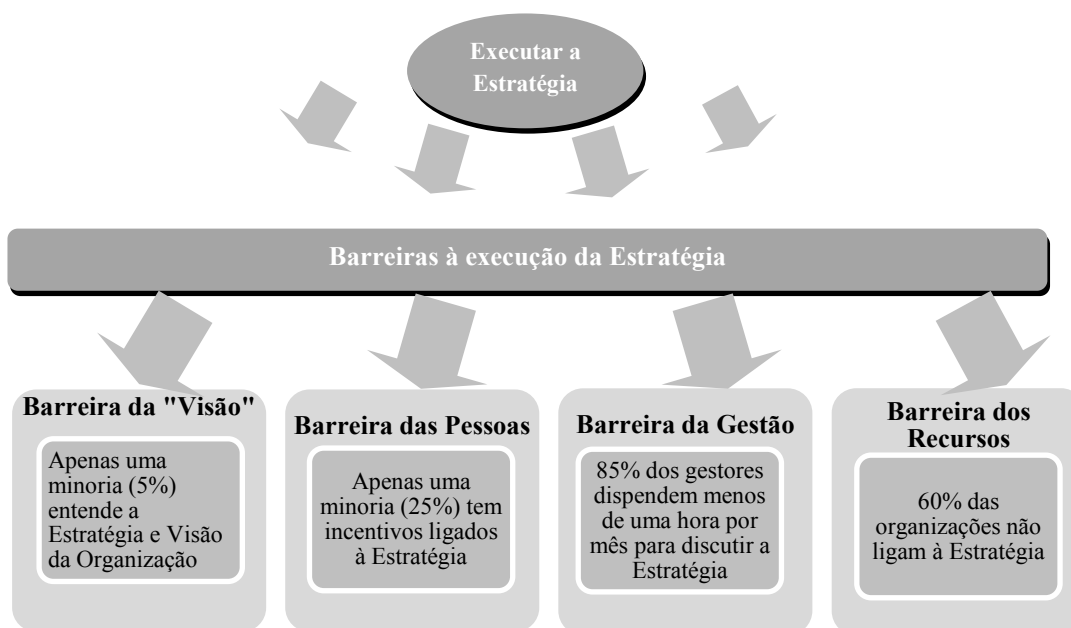


Figura 15: Exemplo de barreiras à execução da estratégia (Adaptado de Monteiro, 2006, baseado num estudo de *Kaplan e Norton*)

De acordo com esta representação de Monteiro (2006), apenas uma minoria dos gestores (15%) dispõem mais de uma hora por mês para discutir a estratégia. Do mesmo modo, unicamente 5% dos colaboradores entende a estratégia e visão da organização e somente 25% tem incentivos para o seu cumprimento. Ou seja, os principais obstáculos à implementação da estratégia não passam pela sua má formulação mas antes pela falta de capacidade e de mecanismos para a sua execução. Assim, segundo este autor, o sucesso do *BSC* depende da compreensão e integração destes quatro fatores da seguinte forma:

- Manter o foco na visão estratégica, com a utilização de um número limitado de indicadores;
- Fornecer a base para o sucesso presente e futuro ao informar o caminho a ser seguido e o modo adequado de melhorar o desempenho;
- Incentivar o alcance de metas sem provocar desequilíbrios entre os potenciais fatores de sucesso;

- d) Promover a integração de programas de melhoria, tais como: SGQ, TQM - gestão pela qualidade total, reengenharia, etc.;
- e) Promover a integração de outros sistemas de avaliação do desempenho organizacional, tais como o SIADAP.

De acordo com *Chan* (2004), a elevada formação exigida e ainda o processo de mudança subjacente ao *BSC* também podem constituir barreiras significativas.

Implementar o *BSC* não é, portanto, garantia de sucesso. Segundo *Redi* (2003), "os índices de sucesso da implementação da estratégia são muito reduzidos, girando em torno dos 10% a 30%". Um estudo da Revista *Fortune* (1999) mostrou que na maioria dos casos, os fracassos não são decorrentes de uma má estratégia ou de uma estratégia mal formulada, mas da deficiente execução da mesma.

Pinto (2009) refere a escassez de literatura para organizações públicas e alega que a forma como a informação sobre o *BSC* é acedida, monitorizada e trabalhada pelos diferentes níveis da organização, constitui um processo crítico da implementação do *BSC* a médio/longo prazo.

Fazendo jus à minha experiência, refiro ainda: apoio de consultores inexperientes, problemas de comunicação interna; não contemplar os *stakeholders* em nenhuma das quatro perspetivas; dificuldade em monitorizar os aspetos não financeiros; dificuldade em estabelecer as relações de causa e efeito; falta de infraestruturas na organização, nomeadamente ferramentas informáticas e a formulação e implementação do *BSC* depender do poder relativo dos vários grupos envolvidos, faltando liderança em todo o processo, em particular na fase da implementação. No caso particular da CMP, a escassez de contributos dos colaboradores devido ao desconhecimento e falta de formação sobre a metodologia, foi um dos maiores entraves.

A maioria destas limitações podem ser superadas pela facilidade de adaptação e flexibilidade do *BSC* – cada organização pode criar um modelo à sua medida, único e distinto.

***Balanced Scorecard* - de que depende o seu sucesso?**

Segundo *Kaplan* e *Norton* (1996a), o sucesso da sua implementação depende de cinco aspetos fundamentais:

1. Envolvimento da gestão de topo

As melhores garantias de cumprimento dos objetivos estratégicos são o consenso de opiniões acerca da necessidade de mudança e alinhamento em relação ao processo a seguir. O *Balanced Scorecard* é um sistema global de gestão estratégica e como tal deve ser desenvolvido em estreita colaboração com a gestão de topo. A mesma opinião é partilhada por *Kasurinen* (2002) que defende, no seu modelo teórico explicativo da mudança, que um dos fatores críticos da mudança é o envolvimento da gestão de topo.

2. Escolha do líder do projeto (facilitador)

A experiência e competências do principal dinamizador do projeto, quer seja interno ou externo, são aspetos fundamentais na implementação do projeto.

O *Balanced Scorecard* baseia-se na realização da estratégia da organização e, como tal, todas as opções de consultoria externa que não envolvam a organização na elaboração do *BSC*, devem ser excluídas.

3. Comunicação a toda a organização

A compreensão da estratégia da organização é essencial para conseguir o empenho dos colaboradores e o aumento da eficácia na tomada de decisão.

O *BSC* permite definir e clarificar a visão, traduzindo a estratégia da organização em medidas operacionais e objetivas.

4. Implementação rápida e aperfeiçoamento contínuo

O aparecimento de benefícios relevantes para o cumprimento dos objetivos constitui um importante fator de motivação em todas as áreas da organização. Defina prazos concretos para o cumprimento de metas parciais em cada iniciativa que implementa e monitorize a sua evolução.

5. Recolha e tratamento da informação

A informação em tempo útil é um suporte importante para garantir a monitorização da estratégia. O acompanhamento é importante para avaliar o cumprimento das metas e respetivos desvios. Sempre que ocorram desvios significativos, devem ser implementadas medidas corretivas com vista a minimizar ou eliminar esses desvios.

Pode haver necessidade de ser criado um novo sistema de informação ou reestruturar o sistema existente na organização de forma a alimentar os indicadores.

Pinto (2009) defende que o *BSC* é uma ferramenta que para ter sucesso necessita de informação rigorosa e atempada dos indicadores da *performance*. Os sistemas de informação são cruciais para a criação de valor e vantagem competitiva em qualquer tipo de organização.

CAPÍTULO 3

***BALANCED SCORECARD:* CONTRIBUTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO**

Balanced Scorecard - como implementar?

O *BSC* põe em evidência a importância do planeamento e do controlo na gestão das organizações. Por outro lado, como correntemente se diz “*não é possível gerir o que não se consegue medir e não se mede o que não se consegue descrever adequadamente*”, a monitorização da atividade nas organizações é também um processo crucial. De facto, gerir sem uma adequada monitorização da atividade não parece compatível com a gestão e a economia dos nossos dias e, como não há controlo sem plano (nem plano sem controlo), o planeamento e o controlo surgem como decisivos para uma boa gestão. A implementação de um sistema de controlo de gestão deve estar adaptada à cultura da organização. O que controlar e a forma como fazê-lo não podem estar desligadas do contexto em que a organização opera nem da sua missão e estratégia.

Uma organização ao implementar um sistema de medição e avaliação do desempenho organizacional demonstra transparência, preocupação com a sociedade, com o cidadão/município, com os colaboradores e permite que todos os *stakeholders* sejam indutores da melhoria da qualidade do serviço.

Como assinalado no capítulo 2, o *BSC* consiste num sistema de medição e gestão (*Scorecard*) estratégica do desempenho, bem como, no equilíbrio (*Balanced*) entre a gestão financeira e o capital intangível de forma a alcançar vantagens competitivas.

O modelo *Balanced Scorecard* poderá ser aplicado a uma organização desde o nível da gestão de topo ao nível do indivíduo. Para cada nível organizacional, os *BSC* são definidos em conformidade com os objetivos estabelecidos pela unidade orgânica seja uma Direção, um Departamento ou uma Divisão.

A componente essencial do *BSC* é o mapa estratégico que evidencia quais são os objetivos estratégicos e como se relacionam entre si ao longo das diversas perspetivas. Deste modo, para uma organização conseguir extrair o real valor dos seus ativos intangíveis, terá de garantir que estes vão ser alvo de processos de transformação e têm de estar interligados entre si. Esta interdependência de objetivos é representada no *BSC* pelas ligações causa e efeito. É através deste processo de causa e efeito que o desenvolvimento de um *Scorecard* força a um exame crítico da estratégia da organização, e descreve o modo como, por exemplo, um determinado investimento em aptidões dos colaboradores (na perspetiva da Aprendizagem e Crescimento), vai afetar

diretamente os processos internos, e indiretamente os aspetos relacionados com o cliente e com a *performance* financeira.

Para a implementação do *BSC*, é fundamental a discussão da missão e da estratégia, das relações causais entre os resultados obtidos e as ações a serem tomadas para a melhoria do desempenho organizacional:

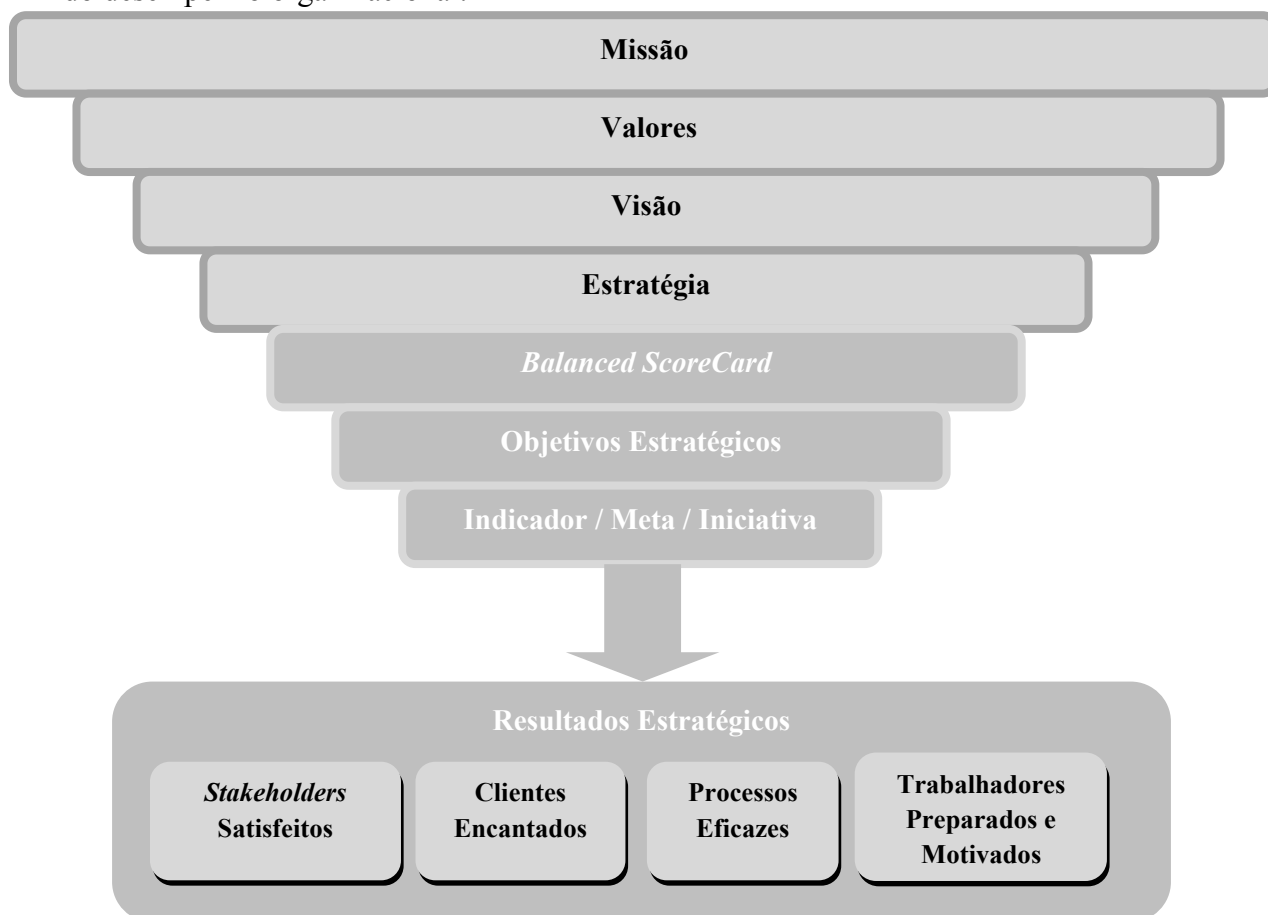


Figura 16: Contributo do *BSC* para os resultados estratégicos (Fonte: Adaptado de Rodrigues, 2009)

Para atingir os resultados estratégicos – *stakeholders* satisfeitos, clientes encantados, processos eficazes e trabalhadores preparados e motivados – é fundamental definir claramente as diretrizes estratégicas e os fatores críticos de sucesso da organização que passam pela definição e comunicação da missão, visão e estratégia. Esta é a base para a implementação do *BSC*.

O *BSC* ajuda no mapeamento da estratégia para que ela seja compreendida, implementada e monitorizada a todos os níveis da organização. É importante a utilização de sistemas informáticos para a implementação do *BSC* uma vez que se trata de um processo dinâmico que deverá estar permanentemente adaptado à realidade da organização.

Fases da implementação do *Balanced Scorecard*

De acordo com Pinto (2009), a metodologia mais comum para o desenvolvimento do *BSC* é a abordagem *top/down* que se inicia com a definição da missão, valores, visão e estratégia, a partir da qual se desenvolve o *Scorecard* corporativo que se desdobrá em cascata até ao nível do indivíduo.

Apresentam-se neste capítulo um conjunto de passos necessários ao desenvolvimento e implementação de um processo *BSC*.

Recomenda-se que o processo seja desenvolvido em fases sequenciais, nomeadamente:

- Definição do âmbito do *BSC*;
- Definição da equipa: identificação das pessoas a envolver, incluindo a gestão de topo e o líder do projeto;
- Definição da missão, visão e valores;
- Identificação das perspetivas;
- Formulação da estratégia:
 - Identificação das necessidades dos *stakeholders*;
 - Identificação das fontes de informação estratégica;
 - Identificação dos processos críticos e seus principais indicadores (KPI – *Key Performance Indicator* ou indicadores-chave de desempenho);
- Definição dos objetivos estratégicos;
- Definição dos indicadores;
- Definição das metas;
- Identificação das ações/iniciativas-chave para cada objetivo;
- Elaboração do mapa estratégico e do mapa consolidado;
- Apresentação dos documentos finais à organização;
- Seleção das ferramentas informáticas de apoio à implementação;
- Implementação do mapa corporativo para a organização;
- Validação dos documentos;
- Identificação do modelo de acompanhamento do projecto;
- Avaliação e melhoria.

O mapa estratégico deverá ser o resultado de todo este processo e o principal meio para comunicar a estratégia e avaliar o desempenho organizacional.

De referir que as fases indicadas de seguida poderão ter outra sequência em função da dimensão, características e cultura da organização.

Fase 0: Decisão sobre a implementação do *BSC*

A decisão da implementação do *BSC* passa pela identificação dos motivos que levam a organização a implementar o projeto.

Com base nos motivos identificados para a implementação do *BSC*, a gestão de topo, deverá sensibilizar toda a organização para a importância do projeto, desenvolvendo um plano de comunicação que abranja todos os colaboradores.

Cabe também à gestão de topo planejar as diversas fases do projeto, os seus custos e o tempo de implementação.

O desenvolvimento de um plano de comunicação e sensibilização para a implementação do *BSC* poderá ser um fator crítico de sucesso do processo. O mesmo poderá ser dito relativamente ao treino e formação da equipa que irá participar no projeto e a sua capacidade de motivar e envolver os restantes colaboradores da organização, nomeadamente as chefias intermédias.

Fase 1: Definir o âmbito do *BSC*

O *BSC* pode ter um âmbito mais ou menos abrangente dependendo dos objetivos que se pretendem alcançar. É a gestão de topo que deve decidir onde implementar o *BSC* – em toda a organização, numa unidade orgânica específica ou num serviço piloto. Independentemente da dimensão da organização, deverá ser elaborado um *BSC* para cada Direção, Departamento e Divisão e dentro destes serviços poderá ser elaborado em cascata até ao nível do colaborador.

O *scorecard* corporativo e os das unidades orgânicas deverão estar alinhados.

Uma das tarefas mais críticas da implementação do *BSC* é, segundo Caldeira (2009), a identificação da abrangência, profundidade e complexidade que se pretende para a organização. A abrangência refere-se a quem é aplicado – que unidade orgânica, que colaboradores. A profundidade refere-se ao nível que será implementado - a toda a organização, a uma ou mais unidades orgânicas, a um colaborador ou grupo de colaboradores. A complexidade diz respeito ao nível de detalhe. Segundo este autor, a simplificação do processo de abordagem é um fator crítico de sucesso.

Fase 2: Definir a equipa

A equipa responsável pela implementação do projeto deverá ser definida pela gestão de topo. Recomenda-se a definição de três tipos de intervenientes para a implementação do projeto:

Tabela 2: Caracterização dos intervenientes (Fonte: elaboração própria)

INTERVENIENTES	PERFIL	FUNÇÃO
Líder do Projeto ²²	Ter um conhecimento profundo da organização; Ser pró-ativo Ter formação em <i>BSC</i> .	Entender, articular e comunicar a estratégia; Definir as iniciativas estratégicas (recursos, investimento e orçamento); Promover reuniões com a gestão de topo.
Equipa de Desenvolvimento ²³	Conhecer a organização; Ter formação em <i>BSC</i> (compreensão sólida do processo de desenvolvimento do <i>BSC</i>)	Estabelecer o Plano de desenvolvimento; Recolher informação estratégica; Fazer pesquisas para obter uma visão estratégica do “negócio”; Consolidar a informação estratégica; Identificar os objetivos; Elaborar os mapas necessários; Confirmar os resultados obtidos com o Líder do projeto; Reunir com as equipas envolvidas para aprovar os documentos; Trabalhar e aplicar os dados.
Equipa de Especialistas (eventualmente, consultores externos)	Colaboradores das áreas funcionais da organização (Recursos Humanos, Compras, Financeira, Património, etc.)	Apoio à equipa de desenvolvimento na identificação das origens dos dados e na elaboração dos mapas estratégicos de cada área.

É essencial formação e motivação para mobilizar o empenho das pessoas e transformar a organização.

“Só pessoal competente e motivado poderá mudar comportamentos e questionar práticas”
(Cruz 2009, p. 99)

Além da formação sobre o *BSC* que deverá abranger todos os colaboradores e responsáveis com cargos de chefia, o líder do projeto deverá promover reuniões informativas/explicativas periódicas com todos os envolvidos no projeto.

²² Em organizações de grande dimensão a liderança pode ser assumida por diversos elementos da organização.

²³ Equipa crítica para o sucesso do *BSC*.

Uma das funções da equipa de desenvolvimento é a recolha de informação estratégica. Para isso, é necessário identificar todo o tipo de fontes de dados que irão servir de *input* para o processo de construção do *BSC*, nomeadamente:

- Informação relacionada com a organização: plano estratégico, plano financeiro, plano de marketing, plano de atividades, relatórios de atividades, balanço social, carta de missão, QUAR, documentação relacionada com o sistema de gestão da qualidade, etc.
- Informação relacionada com o ambiente externo: análise da concorrência, análise *SWOT*, relatórios de *benchmarking*, etc.

A equipa deverá também estabelecer o plano de desenvolvimento. Assim, é elaborado um plano para cada unidade orgânica (Direção/Departamento/Divisão) da organização de modo descendente na estrutura hierárquica e envolver outras partes da organização no *BSC*. Dependendo do grau de definição das opções estratégicas já existentes e do nível de disponibilidade, a sua implementação pode ir de três a seis meses.

Tabela 3: Exemplo de um plano do processo de desenvolvimento de um *BSC* (Fonte: elaboração própria)

Fase:	Semanas											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Definição do âmbito do <i>BSC</i>												
Definição da equipa												
Definição dos objetivos estratégicos												
Identificação das necessidades dos <i>stakeholders</i>												
Identificação das fontes de informação estratégica												
Identificação dos processos críticos e principais indicadores												
Identificação das ações/iniciativas-chave												
Estabelecimento das relações de causa e efeito												
Elaboração do mapa estratégico e mapa consolidado												
Avaliação dos resultados												

O sucesso na implementação do *BSC*, requer o envolvimento da gestão de topo. Cabe à equipa de projeto, na fase de diagnóstico, atender às particularidades da organização, no que se refere à tutela, à gestão, aos recursos e aos colaboradores. É nesta fase que deve ser definido pelo líder do projeto, em conjunto com a gestão de topo, se a implementação assentará numa metodologia *top-down* ou *bottom-up*. No primeiro caso, o mapa estratégico corporativo dará origem ao mapa estratégico de cada uma das unidades orgânicas ou dos colaboradores, dependendo da profundidade. No processo *bottom-up* são os *scorecards* das unidades orgânicas que dão origem à construção do

scorecard corporativo. Esta é a metodologia seguida por muitas organizações que optam por fazer um teste-piloto. Geralmente são organizações de grande dimensão ou de gestão conservadora e que preferem observar os benefícios efetivos da metodologia.

Um dos aspetos críticos do processo desenvolvido em cascata (*cascading*), quer a opção seja *top-down* ou *bottom-up* é, segundo Caldeira (2009), a consistência estratégica, definida pelo nível de coerência e robustez; coerência associada à harmonia e conformidade entre os mapas *scorecards* e robustez relacionada com a correspondência dos objetivos.

Fase 3: Definir a missão, visão e valores

A definição da missão, visão e valores faz parte do plano estratégico. Como vimos, a missão deve definir quem somos e o que fazemos. Exemplo: Garantir o desenvolvimento profissional e pessoal dos colaboradores.

A visão deve dar indicações da forma como queremos ser reconhecidos. Exemplo: Ser um padrão de referência na Administração Pública em termos de qualidade, eficiência, eficácia.

Os valores devem referenciar códigos de conduta que definam comportamentos e formas de estar. De acordo com Caldeira (2009), o ideal é definir não mais de 4 valores que devem ser apresentados por ordem decrescente de importância. Este autor refere ainda outros aspetos críticos na definição dos valores, nomeadamente:

- Não participação das chefias e da gestão de topo;
- Fraca relação dos valores com a estratégia da organização;
- Não explicação dos valores aos colaboradores da organização;
- Inexistência de medidas para a consolidação dos valores;
- Ausência de monitorização dos valores.

Caldeira (2009) indica o seguinte *roadmap* para a construção dos valores:

- 1- Identificação de 8 a 12 valores;
- 2- Com a ajuda das chefias, reduzir o nº de valores para 4, eliminando os considerados menos importantes;
- 3- Analisar os 4 valores restantes e colocá-los por ordem decrescente de importância;

- 4- Para cada valor, construir um pequeno texto que sintetize e explique aos colaboradores a importância de cada um dos valores para o cumprimento da missão da organização;
- 5- Para cada valor, identificar as iniciativas a implementar na organização para a consolidação dos valores;
- 6- Estabelecer o prazo (ex.: mensalmente, trimestralmente) para a monitorização dos valores.

Fase 4: Identificar as perspetivas

A equipa de projeto, em conjunto com a gestão de topo, deve definir quais as perspetivas e sua sequência no mapa estratégico. Como referido no Capítulo 2, há autores que defendem o desdobramento de algumas das perspetivas no sentido de melhor refletir as especificidades da AP. No entanto, as quatro perspetivas do modelo inicial desenvolvido por *Kaplan* e *Norton* continuam a ser a base do *BSC* aplicado ao setor público pelo que são essas que vão ser consideradas no exemplo apresentado para a Câmara Municipal do Porto.

PERSPETIVAS	SETOR PÚBLICO	
Cliente	A perspetiva do cliente emerge da missão e torna-se um fim em si mesmo, ocupando o topo. Há total orientação para o cliente e para a satisfação das suas necessidades.	} Resultados (LAG)
Processos Internos	Devem estar direcionados e orientados para proporcionar a criação de valor e satisfação dos clientes, devidamente alinhados estrategicamente no intuito de melhorar até à excelência.	
Aprendizagem e Crescimento	As competências, motivações, conhecimentos e capacidades determinam o aperfeiçoamento dos processos, a eficiência na utilização dos recursos, aumentando a satisfação do cliente.	} Meios (LEAD)
Financeira	Constitui um meio para atingir um fim em que os indicadores financeiros são considerados recursos disponíveis e catalisadores do sucesso dos clientes ou restrições entre as quais a organização opera.	

Figura 17: As perspetivas do *BSC* na Administração Pública (Adaptado de Barreiros, 2013)

Santos (2012), citando *Kaplan* e *Norton* (2004) refere que enquanto as perspetivas Cliente e Processos Internos descrevem os resultados expectáveis, provenientes da execução da estratégia através dos seus indicadores, a perspetiva Aprendizagem e crescimento e perspetiva Financeira retratam os processos capazes de influenciar o rumo da organização através da procura permanente da proposta de valor.

Quando se olha para um sistema de medição da *performance* baseado em indicadores financeiros do tipo *lag indicators* temos, segundo Niven (2003), um sistema limitado baseado em resultados de medidas já tomadas. O *BSC* complementa estas medidas com os chamados *lead indicators* que serão, de acordo com este autor, os *drivers* da *performance* económica futura.

Os denominados *lag indicators* são indicadores genéricos que dizem respeito a objetivos comuns da estratégia, tais como a rentabilidade, a satisfação do cliente, as capacidades e competências dos colaboradores, etc. Ou seja, estes indicadores traduzem os resultados da estratégia, permitindo conhecer se os esforços desenvolvidos conduziram aos resultados pretendidos. Por outro lado, os indicadores de ação (*lead indicators*) são mais específicos sendo utilizados para comunicar, a todos os colaboradores da organização, o que deve ser feito hoje para criar valor no futuro.

Fase 5: Formular a estratégia

A lacuna entre o que desejamos ser e o que somos é a transformação requerida para que a organização possa atingir os desafios decorrentes dos objetivos. Para a concretização dessa transformação existem várias alternativas pelo que é necessário selecionar, construir e implementar o melhor caminho – a estratégia da organização.

“A estratégia é uma teoria, uma hipótese: nunca ninguém percorreu o caminho entre o que somos hoje – organização actual – e o que queremos vir a ser no futuro – organização visionada. Daí que o caminho não seja claro e esteja repleto de incertezas. Para maximizar as hipóteses de sucesso, há que esclarecer, que clarificar em que consiste o caminho, é necessário cartografar a estratégia, que passa pela identificação dos factores críticos (...) associados à elaboração do mapa estratégico.” (Cruz 2009, p.88).

O *BSC* nasceu assim da necessidade sentida pelas organizações em implementar, com sucesso, as suas estratégias. Antes da formulação da estratégia é necessário proceder a uma análise da envolvente interna e externa da organização e sua interação. As principais ferramentas para este diagnóstico é a análise de *stakeholders* e a análise *SWOT*.

Um dos aspetos críticos da análise de *stakeholders* é o encontro do ponto de equilíbrio que otimize a relação entre o *stakeholder* e a organização, ou seja, a organização deverá encontrar parceiros que permitam alavancar os seus resultados estratégicos, maximizando o desempenho da organização. Geralmente estes *stakeholders* são aquelas entidades que têm objetivos comuns com a organização.

Para Caldeira (2009) são 7 as fases para a análise de *stakeholders*:

1ª Fase: Identificação dos *stakeholders*. Identificar todos aqueles que têm interesses na organização, sejam entidades ou indivíduos, internos ou externos.

2ª Fase: Identificação dos KPI. Os critérios que cada um utiliza para avaliar a organização.

3ª Fase: Quantificação dos KPI. Grau de avaliação do desempenho da organização (exemplo: escala de 1 a 4), com base nos critérios definidos na fase anterior.

4ª Fase: Nível de interesse. Quantifica o nível de interesse do *stakeholder* na organização (exemplo: escala de 1 a 4). Também poderá ser utilizada uma escala de cores.

Exemplo: ● Muito interesse; ● Interesse mediano; ● Pouco interesse; ● Nenhum interesse

5ª Fase: Poder dos *stakeholders*. Identifica a capacidade que têm para influenciar, direta ou indiretamente a organização. Tal como na fase anterior, deve também ser usada uma escala numérica de 1 a 4, ou colorimétrica.

Exemplo: ● Muita influência; ● Alguma influência; ● Pouca influência; ● Nenhuma influência

6ª Fase: Construção da matriz de *stakeholders*. Relaciona o nível de interesse com o poder do *stakeholder*.

Tabela 4: Matriz de *stakeholders* (Fonte: adaptado de Caldeira, 2009)

		NÍVEL DE INTERESSE	
		Baixo	Alto
PODER	Pouco		
	Muito		

É fundamental gerir em proximidade aqueles que têm um elevado interesse e muito poder na organização; manter satisfeitos os que têm muito poder mas baixo interesse; manter informados aqueles que, apesar de grande interesse, têm pouco poder e, não ter grande preocupação com os que têm pouco poder e um nível baixo de interesse.

7ª Fase: Identificação das medidas. Desenvolver medidas que visem “satisfazer” cada tipo de *stakeholder* com base na classificação da matriz anterior.

Em resumo, pode ser construída uma grelha de análise dos *stakeholders* contemplando todas as fases referidas anteriormente. A título de exemplo:

Tabela 5: Grelha de análise dos *stakeholders* (Fonte: adaptado de Caldeira, 2009)

	Identificação do Stakeholder	CrITÉRIOS de avaliação da organização (KPI)	Quantificação do KPI (*)	NÍVEL de Interesse (*)	NÍVEL de Poder (*)
INTERNO					
EXTERNO					

(*) Escala numérica (1 a 4) ou colorimétrica (●●●●)

Para a formulação da estratégia é importante pensar na resposta à seguinte questão: Como quero que os meus clientes me vejam? Isto leva-nos para a “Proposta de Valor”, que será o espírito da estratégia. Cruz (2009) define proposta de valor como uma declaração clara dos resultados tangíveis e intangíveis que o cliente recebe por utilizar os nossos produtos/serviços e que decorre da diferenciação que formos capazes de criar e desenvolver. Por exemplo, para um cliente que procura um serviço, a proposta de valor poderá ser a qualidade da relação, a qualidade das soluções propostas ou a acessibilidade do serviço.

A criação de valor terá de ter por base a satisfação e o bem-estar por se tratar de valor público, com enfoque na liderança, gerando um desempenho superior, resultante da melhoria dos tempos de execução das tarefas, da implementação de programas de redução de custos e da rentabilidade do capital humano. O objetivo residirá na criação de algo que seja superior e apreciado pelos utentes. Para isso torna-se necessário:

- Identificar as necessidades dos *stakeholders*
- Identificar as fontes de informação estratégica
- Identificar os processos críticos e seus principais indicadores (*KPI*)

O plano estratégico é o documento que materializa a formalização da estratégia e que contempla a missão, valores, visão, objetivos, metas e iniciativas estratégicas, apresentando as linhas de orientação para a construção do plano de atividades.

As grandes linhas de orientação estratégica deverão ser obtidas a partir das conclusões da análise *SWOT*. Na tabela 6 apresenta-se um modelo de matriz usado para a análise *SWOT*.

Tabela 6: Modelo de matriz *SWOT* (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

		Pontos fracos				Pontos Fortes			
		Ponto fraco 1	Ponto fraco 2	Ponto fraco 3	...	Ponto Forte 1	Ponto Forte 2	Ponto Forte 3	...
Ameaças	Ameaça 1								
	Ameaça 2								
	Ameaça 3								
	...								
Oportunidades	Oportunidade 1								
	Oportunidade 2								
	Oportunidade 3								
	Oportunidade 4								
	Oportunidade 5								
	...								

Após realização desta análise é possível partir para a formulação da estratégia. Trata-se de um conjunto de ações planeadas já referidas no capítulo anterior e que podem ser sistematizadas no modelo apresentado na tabela 7.

Tabela 7: Modelo de tabela de formulação da estratégia (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

	Descrição
Missão	
Visão	
Valores	
Linhas de orientação estratégica	
Objetivos	
Indicadores	
Metas	
Iniciativas estratégicas	

O *BSC* não tem por finalidade a formulação da estratégia mas sim clarificá-la e comunicá-la, permitindo fornecer aos gestores uma visão global e integrada do desempenho organizacional a partir das quatro perspectivas.

De acordo com Pinto (2009) há dois grandes constrangimentos para os gestores de topo na definição da estratégia – conhecimento limitado do contexto organizacional e capacidade limitada para envolver e alinhar as pessoas com as decisões e objetivos definidos pela gestão de topo.

Fase 6: Definir os objetivos estratégicos

Objetivos estratégicos são aspectos que queremos controlar (aspectos críticos) e definem a filosofia/cultura da organização num horizonte futuro, ou conforme refere Pinto (2009), são a descrição concisa sobre o que a organização tem que fazer bem para executar a sua estratégia.

É impossível gerir sem medir e para medir é importante fixar objetivos. Os objetivos são os resultados que a organização pretende alcançar num determinado período de tempo, atendendo à estratégia definida, ao seu contexto organizacional (ambiente interno e externo), para concretizar a sua visão e cumprir a sua missão. Os objetivos estratégicos devem ser agrupados, no mapa estratégico, em “vetores estratégicos” que traduzem as grandes linhas de ação da organização.

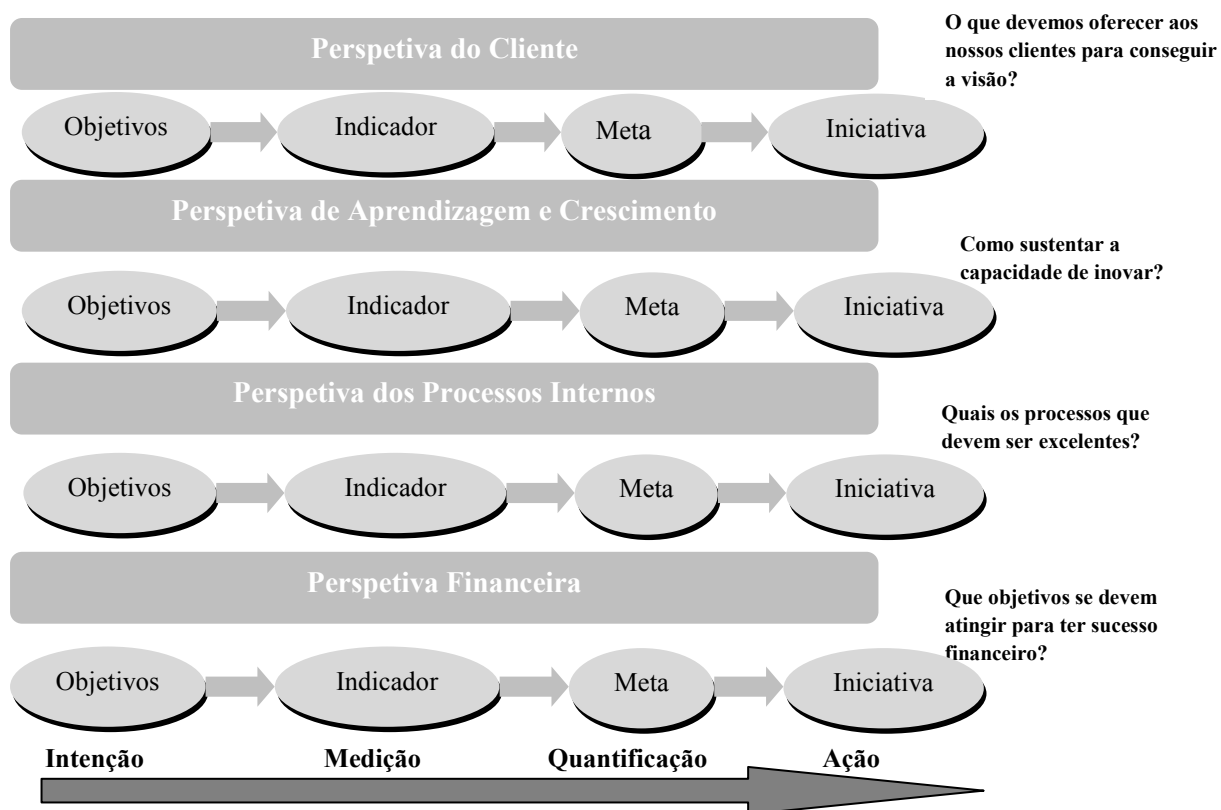


Figura 18: Mapeamento e tradução da estratégia (Fonte: Adaptado de Costa, 2009, e Santos, 2006 e Rodrigues, 2009)

Cada perspetiva contém objetivos que traduzem quantitativa e qualitativamente a estratégia da organização, indicadores que medem e acompanham a evolução dos objetivos, metas que indicam o nível de desempenho esperado e iniciativas ou ações a desenvolver pela organização para alcançar os objetivos definidos. Os objetivos podem

ser extraídos da informação estratégica e de entrevistas com os dirigentes de topo e deverão preconizar as seguintes linhas orientadoras:

- Ser realistas e tangíveis;
- Estarem diretamente relacionados com as metas estratégicas;
- Terem um impacto positivo na organização;
- Serem focalizados no que é importante para a organização;
- Cada objetivo deve ser distinto e claro;
- Não serem procedimentos vocacionados para o dia-a-dia mas antes, estratégias na sua essência e conteúdo;
- Consistentes com a missão e visão da organização.

A palavra “objetivos” refere-se a algo tangível. Os objetivos devem ser **e**Specificos, **M**ensuráveis, **A**tingíveis, **R**elevantes e **T**emporais (*SMART*).

Específicos porque devem traduzir exatamente o que se pretende. Mensuráveis porque devem ser passíveis de medição. Atingíveis no sentido em que devem ser alcançáveis. Relevantes para o contexto organizacional, devendo estar alinhados com a estratégia. Temporais porque devem ser definidos para um determinado espaço temporal.

Pinto (2008) aprofunda o assunto, indicando outras diretrizes a ter em conta na definição dos objetivos:

- Os objetivos indicam o que deve ser feito e quando;
- Cada um dos objetivos estratégicos deve ser associado aos objetivos operacionais que contemplam as dimensões de eficácia, eficiência e qualidade;
- Todos os objetivos devem estar correlacionados entre si através de relações causa e efeito;
- Cada objetivo deverá incluir o nome do responsável pela sua realização bem como a data limite para o seu cumprimento;
- Determinar quem participará na definição dos objetivos. Idealmente devem contar com a participação de todos os colaboradores;
- Assegurar que os objetivos possam ser alcançados;
- Garantir que para cada objetivo haja pelo menos um indicador e uma meta;
- Garantir que os objetivos, em conjunto, assegurem o uso eficiente de recursos;
- Desenvolver um sistema para definição, revisão e monitorização dos objetivos.

Segundo Caldeira (2009), atendendo a que os objetivos devem expressar, de forma clara, uma intenção, nada melhor que os expressar através de verbos como: otimizar, aumentar, diminuir, melhorar, garantir, reforçar, eliminar, etc.

Alguns exemplos de objetivos

Objetivos de eficácia:

- Atender X cidadãos ou clientes (externos/internos) no período X
- Prestar X serviços no período Y
- Integrar sistemas de informação e comunicação no processo X no período Y
- Automatizar o processo X no período Y

Objetivos de eficiência:

- Melhorar rácios de custos em X %
- Melhorar rácios de serviços em X %
- Simplificar, racionalizar e automatizar o processo X
- Reduzir em X o nº de formulários
- Aumentar a percentagem de comunicações pela internet no período X
- Reduzir o orçamento de funcionamento em X %
- Reduzir o orçamento do pessoal em X %
- Melhorar rácios: colaborador/utente; colaborador/serviços; colaborador/produtos
- Desenvolver parcerias públicas/privadas com X entidades no período Y

Objetivos de qualidade:

- Diminuição do tempo médio de resposta aos cidadãos/clientes (licenciamentos, reclamações, pedidos, certidões...) para X dias
- Diminuição do tempo médio de resolução de processos/emissão de pareceres/concursos para X dias
- Diminuir o nº de erros em X % no período Y
- Aumentar o nº horas de formação dos colaboradores em X horas no período Y
- Reduzir os desvios orçamentais em X % no período Y
- Aumentar o grau de satisfação dos cidadãos/clientes externos e internos/utentes em X % no período Y
- Aplicar a 100 % o sistema de avaliação de desempenho dos funcionários período X
- Fixar objetivos quantificáveis para todas as unidades orgânicas no período Y

Quando todos os objetivos são alcançados, a missão da organização está atendida. Segundo Santos (2012), a fixação e a avaliação de objetivos vincula os gestores, estimulando-os a executarem a estratégia, estabelecendo resultados quantificados no tempo e passíveis de serem avaliados.

Associado a cada objetivo deverá haver um conjunto de indicadores (*KPI's*), que permitem quantificar o objetivo.

Fase 7: Definir indicadores

Depois de estabelecido o que se pretende controlar (proposta de valor), é necessário definir como é feito o controlo. A resposta é através de Indicadores. Que indicadores? Apenas os necessários para quantificar o nível de *performance* associada aos objetivos do mapa estratégico. Barreiros (2013) recomenda criatividade e persistência uma vez que se trata de um processo de “descoberta” que nunca deve perder de vista “por que estamos a medir?”.

A seleção e avaliação de indicadores são cruciais para o reforço da capacidade de informação e para o incremento da eficácia do controlo. Após selecionar o que se pretende controlar, os indicadores devem ser definidos e avaliados em termos de qualidade das suas características e atribuições. Ou seja, há alguns aspetos que devem ser considerados na sua seleção e análise para que auxiliem no controlo da atividade e estejam alinhados com a estratégia.

A figura seguinte resume o impacto destes atributos na qualidade dos indicadores.

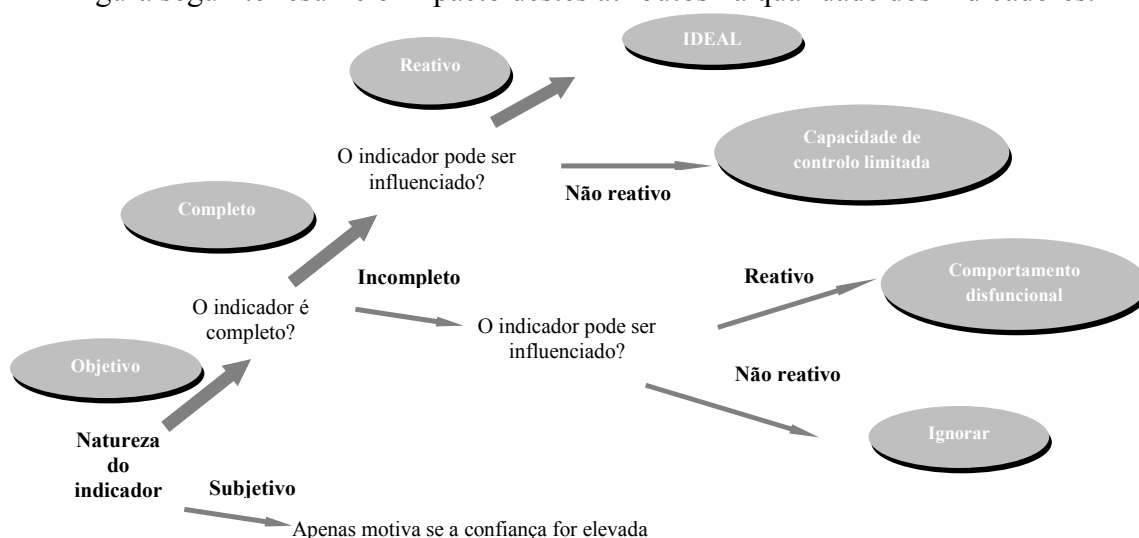


Figura 19: Síntese dos atributos dos indicadores (Fonte: Adaptado de Simons, 2000)

No processo de escolha de cada um dos indicadores é considerada a sua viabilidade técnica, o custo, a combinação de indicadores de indução e de resultados e a existência ou não de riscos disfuncionais. Para isso, devemos escolher indicadores objetivos, completos e reativos. A seleção e avaliação dos indicadores passa, assim, por um processo iterativo que só termina quando a qualidade do indicador estiver otimizada.

Barreiros (2013) sugere um nível de reatividade (sensibilidade) elevado mas sem correr riscos de comportamentos disfuncionais. Relata ainda que um dos critérios a reter na seleção dos indicadores deve ser sempre a forma como influenciam comportamentos.

Para este efeito, apresenta-se alguns exemplos de indicadores associados aos objetivos de cada perspetiva do *BSC*:

Tabela 8: Exemplos de objetivos e indicadores - perspetiva do cliente (Fonte: elaboração própria)

OBJETIVO	INDICADOR	OBSERVAÇÃO
1. Garantir tempo de resposta adequado aos munícipes	1. Tempo médio de resposta	Indicador objetivo, completo e reativo
2. Garantir qualidade do serviço	2.1 Taxa de reclamações procedentes 2.2 Satisfação dos munícipes	Indicadores objetivos, reativos e incompletos. O primeiro é de resultados e o segundo de ação (indutor)

Tabela 9: Exemplos de objetivos e indicadores - perspetiva processos internos (Fonte: elaboração própria)

OBJETIVO	INDICADOR	OBSERVAÇÃO
1. Melhorar a articulação e coordenação institucional	1.1 N° de novos contratos realizados 1.2 N° de novos contratos efetivamente contratualizados	Os dois indicadores são objetivos, mas incompletos, pois em certa medida podem depender um do outro; são reativos, pois transmitem com clareza o que se pretende fazer

Tabela 10: Exemplos de objetivos e indicadores - perspetiva aprendizagem e crescimento (Fonte: elaboração própria)

OBJETIVO	INDICADOR	OBSERVAÇÃO
1. Promover o trabalho em equipa	1.1 N° médio de colaboradores que participam em atividades/n° total de colaboradores 1.2 Inquérito interno de satisfação	Indicadores objetivos, incompletos (uma vez que só por si não conseguem captar todos os atributos indispensáveis do que se pretende medir) e reativos
2. Promover a formação em gestão de risco	2.1 Taxa de participação dos colaboradores neste tipo de ação 2.2 Taxa de crescimento de acidentes	Indicadores objetivos. O primeiro é reativo porque dá uma mensagem clara sobre o comportamento desejado. Não é totalmente completo pois sozinho não permite concluir sobre a eficácia da formação. Necessita de ser completado com o indicador da taxa de crescimento de acidentes

Tabela 11: Exemplos de objetivos e indicadores - perspectiva financeira (Fonte: elaboração própria)

OBJETIVO	INDICADOR	OBSERVAÇÃO
1. Otimização dos recursos	1.1 Taxa de poupança pela diminuição de acidentes 1.2 Taxa de poupança pela diminuição das reclamações	São ambos objetivos, completos e reativos. A comparação percentual do custo com acidentes ou com o custo das reclamações de um ano para o outro permite concluir se estamos a diminuir os custos com consequentes aumentos nos benefícios

Dos exemplos apresentados, conclui-se que muitas vezes é necessário mais do que um indicador para cada objetivo. É frequente associar indicadores de ação (desempenho ou indução) aos indicadores de resultado.

Na perspectiva de *Kaplan e Norton* (1996a), os indicadores definem-se como métricas que permitem medir, no sentido de quantificar, determinado fator da organização e dividem-se em dois grupos:

- Um conjunto equilibrado de indicadores de resultado (*lag indicators*);
- Indicadores de desempenho, indução ou ação (*lead indicators*).

Kaplan e Norton (1996a) argumentam que para que o *BSC* se possa constituir como um instrumento capaz de gerir eficazmente a estratégia, conciliando as metas de curto prazo com os objetivos de longo prazo conducentes à concretização da visão, torna-se necessário selecionar e utilizar indicadores de *performance* (*performance drivers* ou *lead indicators*), também designados como indicadores de indução ou de ação e indicadores de resultados (*outcomes* ou *lag indicators*). Barreiros (2013) assinala que os indicadores de ação têm como função explicar como foi alcançado o resultado, enquanto os indicadores de resultado simplesmente apresentam o resultado.

Os indicadores pretendem refletir os fatores críticos de sucesso de uma organização e diferem consoante o tipo de organização em análise. Outros requisitos a ter em conta na definição dos indicadores (Caldeira 2009, p.70):

- Ser claro, no sentido em que deve transmitir informação clara e confiável;
- Ser fácil de obter;
- Ser coerente com a visão, missão, objetivos estratégicos;
- Permitir medir os resultados;
- Ter uma unidade de medida (nº, %, ...);
- Ter um responsável designado.

Idealmente, cada indicador ou meta deve ter um ou mais objetivos que o suporte. Para cada objetivo é criado um mapa que permita catalogar todos os indicadores que lhe estão associados, como o exemplo que se apresenta na tabela 12.

Tabela 12: Modelo de mapa de indicadores (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

Indicador	Tipo (*)	Frequência (**)	Peso (%)	Metas				Tolerância (***)	Excelência (****)
				1º T	2º T	3º T	4º T		

(*) Resultado (R) ou Ação (A)

(**) Mensal, Bimestral, Trimestral,...

(***) Margem aceitável de desvio em relação à meta

(****) A partir de que ponto entre na zona “Azul” (superação)

Associado ao mapa de indicadores é importante agregar uma ficha de caracterização do indicador. Esta ficha tem a vantagem de caracterizar os indicadores catalogados sob várias perspectivas conforme evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 13: Modelo de ficha de caracterização de indicadores (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

INDICADOR:	
Unidade orgânica	
Perspetiva	
Objetivo	
Tipo de indicador	
Fórmula de cálculo	
Frequência	
Peso (%)	
Tolerância	
Excelência	
Origem dos dados	
Responsável	
Observações:	

Tão importante como definir os objetivos estratégicos é definir o conjunto de iniciativas que os operacionalizam e os respetivos indicadores e metas que os tornam mensuráveis.

Fase 8: Definir metas estratégicas

A construção do *BSC* propriamente dito, inicia-se com a definição das metas estratégicas. Definir metas consiste em estabelecer os níveis de desempenho esperados, possibilitando que cada colaborador compreenda qual a sua contribuição para a estratégia da organização. As metas são um indicador do grau de esforço necessário para alcançar os objetivos estratégicos, focando as atenções de todos na melhoria contínua.

As metas são a nossa “direção”; servirão como guias ao desenvolvimento do *BSC*.

“As metas quantificam o nível de desempenho a atingir para o cumprimento do objetivo estratégico.” (Caldeira 2009, p.74)

A definição das metas é um dos pontos mais importantes; é fundamental envolver as pessoas certas neste processo, nomeadamente os dirigentes. As metas devem ser mensuráveis, alcançáveis, motivadoras e desafiantes. A cada meta deve estar associado um responsável para possibilitar a sua avaliação de uma forma periódica.

Para a definição de metas, a equipa de desenvolvimento pode basear-se no histórico de *performances* passadas ou referir-se a indicadores de futuro. Algumas fontes possíveis para o cálculo das metas:

- Documentos internos/Relatórios
- Documentos externos
- Estudos
- Aplicações informáticas
- Bases de dados

O recurso ao “*competitive benchmarking*”, ajuda a estabelecer como metas as referências de outras organizações. Caldeira (2009) sugere algumas diretrizes que podem ser seguidas para a definição de metas:

- Determinar quem participará na definição das metas.

Na equipa de desenvolvimento deverão ser incluídos os responsáveis por todas as atividades principais da organização;

- Monitorar regularmente as metas.

Desenvolver um procedimento para monitorar regularmente as metas. Sempre que se verifiquem circunstâncias que alterem a atividade, as metas devem ser revistas e reformuladas;

- Estabelecer metas em estreita ligação com a missão da organização.

As metas devem ser usadas para comunicar as intenções a todos, dentro e fora da organização. A uma meta pode estar associada uma tolerância que indica a margem aceitável de desvio do resultado face à meta. Exemplo: Meta: 3 dias +/- 1 dia (Indicador: tempo de resposta a um pedido de um cliente).

A principal razão do estabelecimento de metas e objetivos é procurar adequar e orientar o caminho a ser seguido para que a organização esteja a cumprir a missão em direção à sua visão.

Resumindo, metas são resultados mais abrangentes que a organização assume o compromisso de alcançar; objetivos são as etapas necessárias para se alcançar as metas.

Fase 9: Definir as iniciativas (ações)

As iniciativas estratégicas são planos de ação, ou seja, são atividades a desenvolver para atingir os objetivos definidos. Por exemplo, se um dos objetivos é “Melhorar o nível da formação em X%”, que ações serão tomadas para que esse objetivo seja atingido? A definição dessas ações deverá ser documentada em forma de tabela, por exemplo:

Tabela 14: Exemplos de iniciativas/ações (Fonte: elaboração própria)

OBJETIVO	INDICADOR	META	AÇÃO
Melhorar o nível de formação em X%	N.º ações (ou n.º horas) de formação/formando Nível de transferência de conhecimentos (grau de eficácia da formação)	Mín: 1 ação (15 horas) Grau de eficácia: 90% (mín.)	Cada colaborador deverá frequentar pelo menos uma ação de formação, com um mínimo de 15 horas, a cada 6 meses. O grau de eficácia será avaliado ao fim de 6 meses.
Garantir um tempo de resposta < 48 h	% respostas num prazo < 48h Nº casos com atraso na resposta	90% (mín.) 5/trimestre (máx.)	Plano para implementação de um sistema de registos do tempo de resposta.

Pode não ser necessário existir uma iniciativa para cada objetivo, pois podem existir objetivos que não necessitem de iniciativas e iniciativas que podem ter impacto em mais do que um objetivo estratégico. As ações devem ser definidas tendo em conta critérios estratégicos, selecionados e priorizados de acordo com os objetivos a alcançar e a sua respetiva criticidade.

Cada iniciativa deve ser decomposta em atividades e estas em tarefas, constituindo-se, assim, 3 níveis: iniciativa – atividade – tarefa. Esta decomposição, além de facilitar o seu acompanhamento, permite uma orçamentação mais rigorosa. Cada iniciativa, decomposta até ao nível da tarefa, deve ser calendarizada ao dia, à semana,..., através de um diagrama de *Gantt*, como por exemplo:

Tabela 15: Exemplo de calendarização de uma iniciativa à semana (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

INICIATIVA:	Semana								
	1	2	3	4	5	6	7	8	...
Atividade 1									
Tarefa 1.1									
Tarefa 2.2									
...									
Atividade 2									
Tarefa 2.1									
Tarefa 2.2									
...									

A elaboração de um mapa de caracterização das iniciativas permite sinalizar as iniciativas críticas para o cumprimento dos objetivos estratégicos e facilita a sua monitorização e orçamentação.

Tabela 16: Exemplo de mapa de caracterização das iniciativas (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

Iniciativas	Orçamento (€)	Grau de realização da iniciativa (*)	Objetivos (**)						
			1	2	3	4	5	6	...

(*) Representada numa escala numérica ou colorimétrica (iniciativa adiantada, dentro, atrasada ou muito atrasada em relação à calendarização)

(**) Nível de impacto da iniciativa nos objetivos (escala numérica ou colorimétrica)

As iniciativas estratégicas são o ponto de ligação entre a estratégia e a componente operacional da organização. Esta ligação faz-se através do orçamento e do plano de atividades da organização.

De acordo com Caldeira (2009), atendendo à escassez de recursos à disposição das organizações, a seleção das iniciativas deve atender ao preço e ao impacto nos objetivos. Um dos aspetos críticos na seleção das iniciativas é, portanto, o preço (orçamento).

Tal como os indicadores, é possível construir uma ficha de caracterização para as iniciativas. Exemplo:





Tabela 17: Modelo de ficha de caracterização de iniciativas (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2009)

INICIATIVA:	
Unidade orgânica responsável	
Objetivos associados	
Orçamento	
Fonte de financiamento	
Calendarização	
Grau de execução física	
Grau de execução orçamental	
Responsáveis	
Observações:	

Outro aspeto crítico referido por Russo (2009) é o impacto das iniciativas nos objetivos estratégicos como se mostra na tabela seguinte:

Tabela18: Impacto das iniciativas nos objetivos estratégicos (Fonte: Adaptado de Russo, 2009)

	Perspetiva Clientes			Perspetiva Processos Internos			Perspetiva Aprendizagem e Crescimento			Perspetiva Financeira		
Objetivos	Obj 1	Obj 2	...	Obj 1	Obj 2	...	Obj 1	Obj 2	...	Obj 1	Obj 2	...
Iniciativas												
Inic 1												
Inic 2												
Inic 3												
...												

Escala:  Impacto positivo alto;  Impacto positivo baixo;  Sem impacto;  Impacto negativo.

Russo (2009) alerta para o facto de haver iniciativas que, por não terem um impacto positivo e relevante nos objetivos, consumirem recursos e tempo sem benefícios nos resultados. Por isso recomenda uma escolha cuidada das iniciativas com base no historial da organização, de organizações similares, na experiência da gestão de topo e de consultores externos.

Fase 10: Elaborar o mapa estratégico e o mapa consolidado

Conforme referimos anteriormente, a grande vantagem do *BSC* é a de permitir que os gestores tenham uma visão rápida e integrada da organização, alinhando todas as atividades e integrando e interligando indicadores financeiros e não financeiros, constituindo, assim, um verdadeiro sistema de gestão estratégica.

As estratégias definidas podem ser representadas através da elaboração do mapa estratégico. O mapa estratégico é uma representação visual de objetivos críticos da organização e das relações de causa e efeito entre eles. A análise das relações de causa e efeito permite tirar conclusões sobre o desempenho organizacional. Ou seja, um objetivo não alcançado pode ser resultado de uma ou mais causas – um ou mais objetivos que para ele contribuíram, indicadores desajustados dos objetivos, metas muito ou pouco ambiciosas, etc.

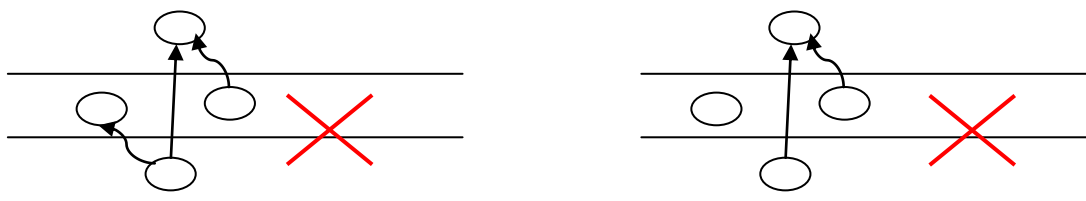
Em função do rumo que se pretende para a organização, podem ser atribuídos fatores de ponderação aos objetivos. Para definir estes fatores de ponderação, podemos fazer a seguinte pergunta: o que se pretende valorizar mais, a componente financeira ou a componente dos clientes? O objetivo X ou o Y?

Baseado em Caldeira (2009), indicam-se as seguintes regras para a construção do mapa estratégico:

1 – Não devem existir relações de causa e efeito com sentido descendente ou com duplo sentido. Exemplo:



2 – Não devem existir objetivos sem relações de causa e efeito ou objetivos que não os de topo que não levem relações de causa e efeito. Exemplo:



Após conclusão do processo de elaboração do *BSC*, o desejável é apresentar toda a informação no chamado Mapa Consolidado. Trata-se de uma representação de todos os aspectos da estratégia e da sua monitorização – missão, visão, objetivos, indicadores, metas, iniciativas e recursos.

Segundo o autor, este mapa garante uma “visão de helicóptero” essencial para que todos percebam a ligação entre a componente operacional e a estratégica. Para Barreiros (2013), o mapa estratégico constitui-se como um modelo holístico que retrata e descreve, de forma abrangente, o conceito de estratégia, tornando-a mensurável e orientada e permitindo o envolvimento de todos.

Deste modo todas as pessoas da organização terão acesso a uma visão global da estratégia.

Fase 11: Identificar o modelo de acompanhamento do projeto

Quando chegamos a esta fase, alcançamos um estágio em que:

- Sabemos onde queremos chegar (visão);
- Definimos como lá chegar (estratégia e respetivos objetivos);
- Estabelecemos um conjunto de mecanismos para medir e avaliar a convergência para esse estado futuro (indicadores estratégicos);
- Definimos um conjunto de critérios para avaliar a eficácia dos nossos esforços (metas).

Importa agora monitorizar o projeto, definindo-se quando se mede, quem mede, o que se mede e para que se mede. O modelo de acompanhamento do projeto deve incluir:

- Reuniões internas da equipa de projeto para revisão/consolidação da estratégia;
- Reuniões de apresentação do projeto;
- Validação dos documentos com a gestão de topo;
- Seleção e operacionalização das ferramentas informáticas;
- Revisões e reajustamentos.

Nestas reuniões deverão ser identificados os aspetos críticos do projeto como, por exemplo, a ausência ou insuficiência de um sistema de informação, a falta de apoio da gestão de topo, a insuficiente formação e indisponibilidade dos elementos das equipas, etc. Devem ainda ser definidos os procedimentos de recolha de dados, iniciado o processo de construção do mapa estratégico e realizados todos os ajustes necessários ao processo de implementação, tais como: alterações ao cronograma, alterações aos objetivos, indicadores, metas, etc.

A frequência do acompanhamento estratégico definida permite, à gestão de topo, acompanhar, no curto prazo, o seu plano estratégico. É aconselhável que no primeiro ano o acompanhamento seja mensal, para que todas as falhas identificadas possam ser rapidamente corrigidas.

Fase 12: Comunicar os resultados

A gestão de topo deve selecionar criteriosamente o sistema de informação que irá suportar o *BSC*.

A definição dos objetivos e dos respetivos indicadores e os procedimentos de recolha de dados são essenciais em todo este processo, mas não terá grande utilidade se não existir uma infraestrutura de informação que permita comunicar os resultados. A gestão destes fluxos de dados poderá ser conseguida através de uma intranet apoiada por uma base de dados. Esta plataforma será de grande utilidade tanto para a recolha de dados como para os relatórios, disponibilizando toda a informação estratégica através de um mapa estratégico ou de um mapa consolidado.

Um outro aspeto crítico é a comunicação dos resultados em tempo útil, permitindo a tomada de decisão de forma credível e atempada. Os processos manuais de alimentação do mapa de indicadores são morosos e, muitas vezes, pouco fiáveis. *Kaplan e Norton* (2001) salientam que na seleção do *software* de apoio ao *BSC* deve atender-se às

necessidades específicas de cada organização, ao grau de automação pretendido e à integração com outros sistemas de informação.

Fase 13: Avaliar e melhorar

A medida da eficácia da estratégia é dada pelo grau de concretização dos objetivos. A gestão de topo necessita de informação sobre o grau de concretização dos objetivos, quais os desvios, quais as causas desses desvios, quem contribuiu, porque é que aconteceram, etc. Para cada um dos desvios ou aspetos a melhorar, deverá ser desenvolvido um plano de ação que defina as atividades, o responsável e quando irão ser implementadas, a exemplo do apresentado na tabela 19.

Tabela 19: Plano de ação para a iniciativa X (Fonte: elaboração própria)

Atividades	Quem	Semanas						
		1	2	3	4	5	6	...

O mapa estratégico é um bom instrumento para o acompanhamento e discussão da estratégia nas reuniões de acompanhamento.

Com o objetivo de garantir a melhoria contínua e a sustentabilidade da organização, os resultados obtidos devem permitir avaliar o desempenho e constituir um *feedback* de aprendizagem para a reformulação da estratégia. A correlação dos objetivos estratégicos através das relações de causa e efeito permite ainda avaliar e validar a estratégia e indicar novos rumos estratégicos.

Mais do que um sistema de avaliação do desempenho organizacional, o *BSC* deverá ser utilizado como um instrumento de avaliação da *performance* dos colaboradores (desempenho individual e coletivo), permitindo a atribuição de prémios e incentivos.

Como síntese das diversas fases de implementação do *BSC* sugeridas neste capítulo, é apresentada na Figura 20 um *roadmap* que recapitula o que foi enunciado anteriormente.

Roadmap das fases

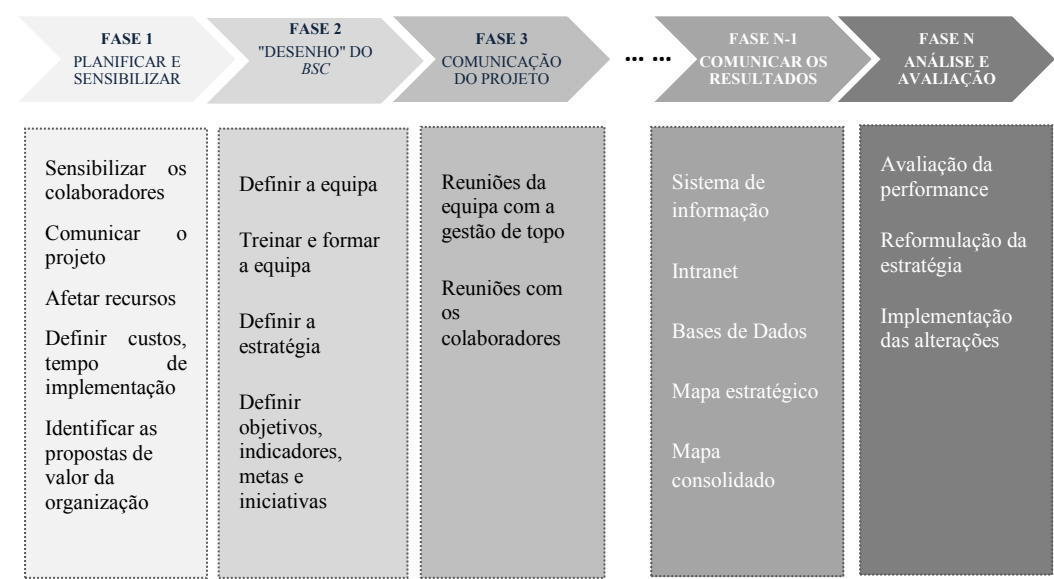


Figura 20: Roadmap das fases de implementação do BSC (Fonte: elaboração própria)

Considerações sobre a implementação do *BSC*

Para o desenvolvimento e implementação do *BSC* é fundamental uma boa definição da estratégia.

“O início de qualquer sistema de desempenho tem de ser uma clara definição da estratégia”
(Kaplan e Norton 2001, p.360)

De acordo com Pinto (2009), as diferentes fases do ciclo de gestão das organizações passam pela formulação da estratégia, sua comunicação, implementação, monitorização e revisão.

Compete à equipa de implementação a tradução da estratégia em ações que deverão ser comunicadas em cadeia a todos os níveis organizacionais. Periodicamente devem ser promovidas reuniões da gestão de topo para analisar os resultados do *BSC*, nomeadamente aferir as metas alcançadas e rever as iniciativas realizadas para que a organização não se afaste da missão definida. Os objetivos e os indicadores do *BSC* devem ser revistos de acordo com a estratégia da organização devendo esta ser monitorizada periodicamente.

A implementação de um sistema de controlo de gestão e a escolha de um conjunto de indicadores-chave de desempenho é uma tarefa crítica, difícil mas muito importante para monitorizar o desempenho organizacional.

A implementação do *Balanced Scorecard* implica a mobilização e o envolvimento de todos os colaboradores. A definição de objetivos, indicadores e metas tem de ser um processo participativo, imprescindível para potenciar o processo de mudança. Russo (2009) refere que é fundamental (e muitas vezes esquecido) definir claramente quem vão ser os responsáveis pela realização dos objetivos, indicadores e ações e seus resultados.

Todos os colaboradores deverão conhecer a filosofia e os conceitos do *BSC*, por exemplo, através da realização de *workshops*.

Em síntese, depois de definida a missão, visão e objetivos estratégicos, é estabelecido o que deve ser controlado e por quem. É importante considerar somente o que é crítico para serem atingidos os objetivos e executada a estratégia. Após a determinação dos fatores críticos de sucesso devemos encontrar a forma de monitorizar o desempenho organizacional através da definição de indicadores e respetivas metas (*target*).

De acordo com Nair (2004), para a implementação do *BSC* numa organização (pública ou privada) existem seis fatores críticos de sucesso:

- Conhecimento da organização e da sua estratégia;
- Formação sobre o *BSC*;
- Envolvimento dos vários atores da organização;
- Considerar a implementação do *BSC* como um projeto;
- Utilizar as tecnologias da informação como um auxiliar;
- Implementar o *BSC* em toda a organização sob a forma de cascata.

A empresa de consultoria *Methodus Consulting* refere os seguintes fatores críticos de sucesso associados a cada uma das perspetivas:



Figura 21: Fatores críticos de sucesso (Fonte: Adaptado da *Methodus Consulting*²⁴)

A satisfação dos clientes deve ser a principal preocupação de qualquer organização para o que se torna necessária a eficácia dos processos e inovação e melhoria contínuas.

Recomenda-se que se inicie o processo pela elaboração e implementação de um *BSC* corporativo, desdobrado em cascata com os mapas estratégicos das várias unidades orgânicas, seguidos dos departamentos, divisões até chegar ao nível do colaborador. Pinto (2006) partilha da mesma opinião:

²⁴ Disponível em: www.methodus.com, acedido em 2013-06-23

“O BSC implementado numa lógica integrada de alinhamento organizacional, partindo dos pilares – missão, valores e visão – e chegando à execução operacional (scorecards) através dos indicadores, metas e iniciativas, pode constituir um instrumento estratégico de grande potencial. Os gestores de topo, os dirigentes intermédios e todos os colaboradores vão perceber o que é importante (a estratégia) e qual o contributo do seu trabalho diário para o sucesso da organização. Os utentes/clientes e outras partes interessadas (stakeholders) vão também sentir a mudança na qualidade de serviço, na eficiência, na cultura da organização, na transparência. Vão perceber que essa organização actua agora centrada na sua missão e os trata como verdadeiros clientes.” (Pinto, 2006)



Figura 22: Pirâmide estratégica (Fonte: Adaptado da *Methodus Consulting* e Pinto, 2009)

O autor assinala que os pilares do *BSC* são a missão, os valores e a visão. A estratégia é a concretização da visão. Citando *Kaplan e Norton* (2000), *Pinto* (2009) argumenta que as declarações de missão, valores e visão, só deixam de ser um conjunto de pensamentos e desejos se forem acompanhados por uma estratégia. Este autor define a estratégia das organizações públicas como as escolhas que os gestores fazem para criar valor para a comunidade que servem.

Na perspetiva de *Caldeira* (2009), o estudo estratégico de uma empresa, tem por objetivo a análise da envolvente externa e interna da organização e a forma como estas interagem.

Para *Kaplan e Norton* (1996a), a implementação bem-sucedida do *BSC* implica a interligação dos objetivos estratégicos com as perspetivas de desempenho; sem esta interligação obtém-se um simples *key performance indicators* e não um sistema de gestão estratégica.

Da minha experiência profissional assinalo que o sucesso na implementação do *BSC* se deve principalmente à motivação, entusiasmo e envolvimento de toda a equipa de

trabalho. A compreensão do modelo não é imediata para a maioria dos colaboradores, por isso, a construção e implementação do *BSC* devem ser acompanhadas por ações de formação a todos os envolvidos.

Monitorização e avaliação do processo

O processo de implementação deve ser um processo dinâmico. Em termos práticos, um *BSC* está sempre a sofrer melhorias ou alterações para que, a cada momento, esteja adaptado à realidade da organização. É impensável a implementação do *BSC* sem a ajuda de sistemas informáticos, mesmo em pequenas organizações.

Outra forma de monitorização de todo este processo pode ser conseguido de forma simples através do *excel*, construindo painéis de controlo (*dashboards*) do tipo “velocímetro” que permitem monitorizar estes parâmetros:

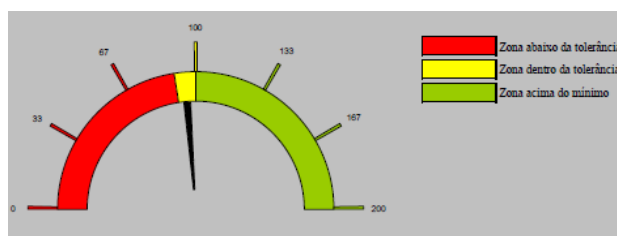


Figura 23: Painel de controlo do tipo “velocímetro” (Fonte: Adaptado de Caldeira, 2010)

As cores permitem uma visualização rápida e indicativa das ações a tomar. No mapa estratégico recomenda-se que os objetivos e os resultados das iniciativas sigam uma representação do tipo “semáforo”:

Tabela 20: Representação “semáforo” de limites de tolerância (Adaptado de Caldeira, 2009)

	OBJETIVO	INICIATIVA
●	Abaixo do objetivo	Muito atrasada
●	Ligeiramente abaixo do objetivo	Ligeiramente atrasada
●	Dentro do objetivo	Dentro do calendário
●	Significativamente acima do objetivo	Adiantada no calendário

Dois ou três anos após a implementação do *BSC*, é importante avaliar o seu impacto na eficiência organizacional, no aumento da qualidade do serviço prestado, na satisfação dos *stakeholders*, o sucesso percebido pelos clientes internos e externos e as principais limitações sentidas com a implementação do processo.

Para facilitar este processo, o ideal seria a implementação de um sistema de informação que monitorizasse *on-line* o desempenho organizacional, permitisse definir as perspetivas que melhor se adaptam à organização, construísse os mapas estratégicos, os

mapas *scorecards* e os mapas de iniciativas, estabelecesse facilmente as relações de causa e efeito, definisse metas e alertas e monitorizasse automaticamente todas as variáveis do projeto.

É crucial que o sistema de informação a adotar tenha a funcionalidade de permitir a ligação às bases de dados da organização e que possibilite o acesso aos mapas estratégicos e *scorecards*, em qualquer lugar e com qualquer dispositivo (*iPad/Tablet; iPhone/Smartphone*).

Mas não basta ter um completo e sofisticado sistema de monitorização se não se analisarem os dados e não se tomarem medidas sempre que se observem desvios. Esta análise deve ser feita nas reuniões de “controlo de gestão” que, segundo *Kaplan e Norton* (2004) devem ser de dois tipos – de controlo operacional (controlo da execução da estratégia) e de avaliação e revisão da estratégia. As primeiras destinam-se à análise do desempenho de curto prazo, identificando riscos e decidindo sobre problemas que necessitem de atenção imediata. São, portanto, de curta duração, muito focalizadas e orientadas para a ação. Da sua agenda deve constar:

- Apresentação dos resultados (previstos e obtidos);
- Análise das causas;
- Elaboração do plano de trabalhos.

Nas reuniões de avaliação e revisão da estratégia são validados os pressupostos relativos à estratégia definida. Deverão realizar-se pelo menos uma vez por ano e a sua agenda deve constar:

- Análise dos desafios e constrangimentos à realização da estratégia;
- Tomadas de decisão e elaboração de planos de ação.

O resultado destas reuniões deverá ser a reafirmação da estratégia ou, pelo contrário, a sua reformulação.

O processo de *feedback* é fundamental para que possa ser testada e validada a estratégia. Os objetivos e indicadores devem ser ajustados e melhorados, sendo os seus resultados revistos mensal ou trimestralmente. Esta revisão irá permitir fazer alterações à própria estratégia, facilitando a adaptação da organização ao meio envolvente através de uma eficiente e contínua aprendizagem organizacional.

CAPÍTULO 4

***BALANCED SCORECARD* E A SUA IMPLEMENTAÇÃO NA DIREÇÃO MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS DA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO**

O EXEMPLO DA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO

Breve caracterização do Município do Porto

A cidade do Porto é a capital do Distrito do Porto, da Área Metropolitana do Porto e da região estatística do Norte, sub-região do Grande Porto. O Porto tem uma das maiores áreas metropolitanas da Europa, sendo a maior de Portugal²⁵.

O município do Porto como território integrante da Área Metropolitana do Porto assume um papel polarizador na agregação supramunicipal dos seus 16 municípios. Por seu turno, garante idêntica supremacia na região-plano Norte (NUT II) e na sub-região do Grande Porto (NUT III). Em termos geográficos é limitado, a Norte, pelos municípios de Matosinhos e Maia, a Sul, pelo rio Douro, a Este, pelo território concelhio de Gondomar e, a Oeste, pelo Oceano Atlântico.

A cidade do Porto ocupa uma área aproximadamente de 42 km² e tem uma população de 237.584 habitantes (2011), a que corresponde uma densidade populacional de 5.703 Hab/km². Por imperativos da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, a geografia autárquica passou a constituir-se por 7 freguesias - Aldoar, Bonfim, Campanhã, Cedofeita, Lordelo do Ouro, Paranhos e Ramalde, distribuídas de acordo com a figura seguinte.

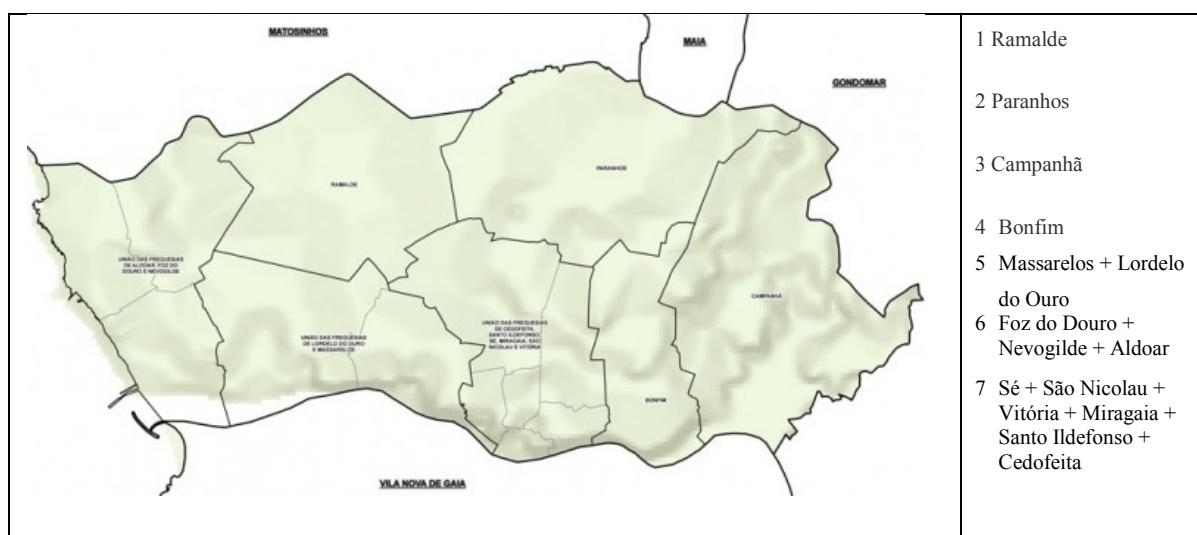


Figura 24: Distribuição das 7 freguesias do município do Porto (Fonte²⁶)

²⁵ Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Distrito_de_Porto, em 2014-02-08

²⁶ <http://www.online24.pt/novas-freguesias-do-porto/>, em 2014-02-08

Breve caracterização da Câmara Municipal do Porto

A Câmara Municipal do Porto, órgão executivo do Município, é representada por um presidente, um vice-presidente e seis vereadores.

A Assembleia Municipal do Porto, órgão deliberativo do Município, é constituída por um presidente, dois secretários e 45 deputados.

Da estrutura da Câmara Municipal do Porto fazem ainda parte 4 empresas municipais:

- GOP, empresa responsável pela gestão de obras públicas;
- DomusSocial, entidade pública empresarial, de âmbito municipal, que tem a responsabilidade da gestão do parque habitacional do município, bem como de toda a manutenção de equipamentos e infraestruturas, geridos pela Câmara Municipal do Porto.
- PortoLazer, empresa responsável pelo apoio e promoção de atividades lúdicas e recreativas, físicas e desportivas, bem como da animação cultural do município;
- Águas do Porto, empresa com competência para assegurar os serviços de abastecimento público de água e de saneamento em toda a cidade do Porto.

A Câmara Municipal do Porto dispõe ainda de duas Fundações Municipais – a Fundação Porto Social, que é um órgão da autarquia com competências delegadas para intervenção em matéria de ação social e a Fundação Ciência e Desenvolvimento que resultou de uma parceria entre a Câmara Municipal do Porto e a Universidade do Porto. A Fundação Ciência e Desenvolvimento é proprietária e gestora de dois equipamentos de grande importância cultural e científica: o Teatro do Campo Alegre e o Planetário do Porto, localizados no Pólo III da Universidade do Porto.

A Câmara Municipal do Porto participa ainda do capital social de 3 empresas:

- A Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA que é uma empresa de capitais públicos, do Estado (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - I.H.R.U.) e da Câmara Municipal do Porto, que tem como missão promover a reabilitação e reconversão do património degradado do município, conduzindo o processo de reabilitação urbana da baixa portuense.
- Porto Digital, com 41 promotores e parceiros, nasceu da candidatura da Cidade do Porto ao programa "Portugal Digital" e tem como principal objetivo contribuir para que a sociedade da Informação e do Conhecimento esteja ao alcance de todos.

- APOR - Agência para a Modernização do Porto, é o parceiro responsável pela criação de sinergias para uma melhor cooperação entre entidades públicas e privadas, nomeadamente na promoção da imagem da cidade e no apoio a projetos de investigação e inovação tecnológica, fomentando as ligações entre a universidade e a comunidade empresarial. Tem ainda um papel importante na promoção, requalificação e modernização do tecido urbano, industrial e empresarial da cidade.

Na sequência das eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013 e, com o objetivo de “*racionalizar e simplificar os serviços municipais*”, o executivo da Câmara Municipal do Porto aprovou uma nova macroestrutura para a autarquia.

No seguimento desta reestruturação foi definido um novo organograma para a Câmara Municipal do Porto (ver figura 25), com um primeiro nível composto por 10 direções municipais sob a tutela direta do executivo, responsável pela conceção e materialização das grandes orientações político-estratégicas e um segundo nível constituído por 16 departamentos que se desdobram em 38 divisões, responsáveis pela operacionalização da estratégia municipal.

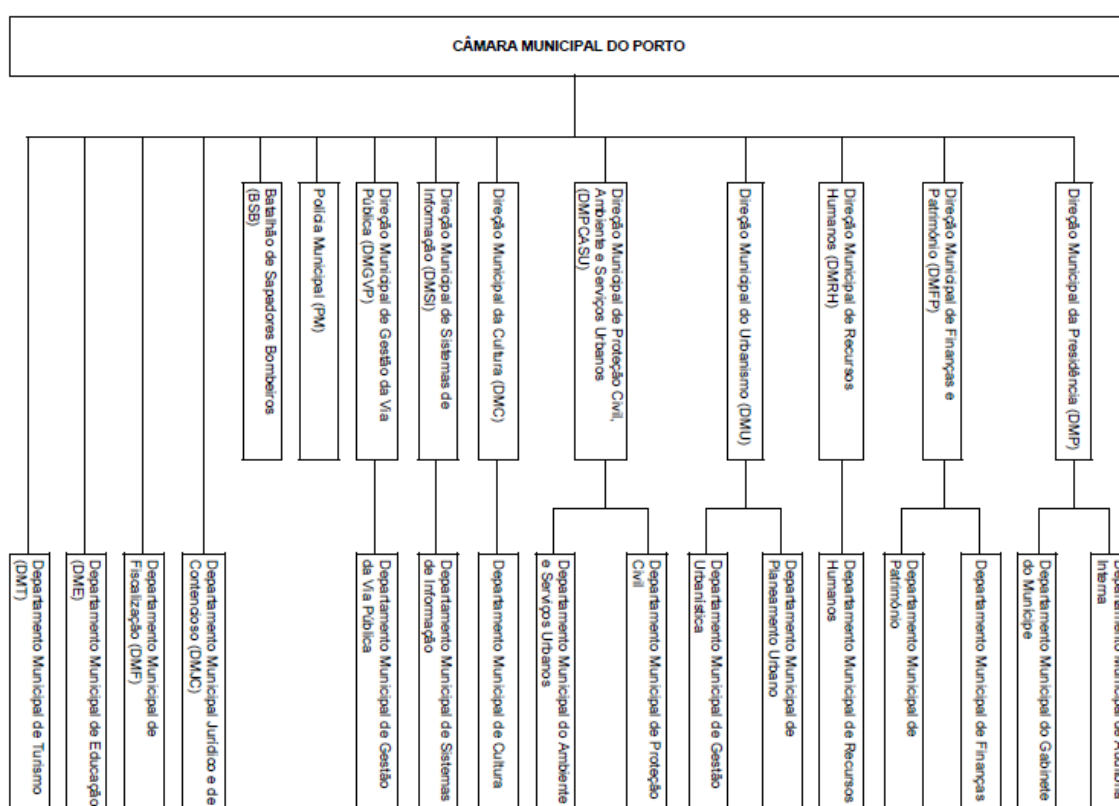


Figura 25: Organograma da Câmara Municipal do Porto

A estratégia de gestão da Câmara Municipal do Porto

A Câmara Municipal do Porto tem-se assumido como uma organização voltada para o cidadão. São três os desafios que a autarquia tem privilegiado na sua atuação:

- Elevar continuamente o padrão dos serviços prestados ao cidadão/município;
- Tornar o cidadão/município mais exigente em relação aos serviços municipais a que tem direito;
- Estimular a participação do cidadão/município no processo de melhoria do atendimento prestado.

A consecução destes objetivos implica obrigatoriamente um trabalho concertado entre todas as unidades orgânicas. Um exemplo é a implementação do *BSC*.

A aplicação do *BSC* de modo transversal na Câmara Municipal do Porto assumir-se-á, indiscutivelmente, como um processo inovador com impacto ao nível da comunicação, envolvimento, *empowerment* e responsabilidade de todos os que estiverem envolvidos direta e indiretamente no processo.

Balanced Scorecard - o modelo

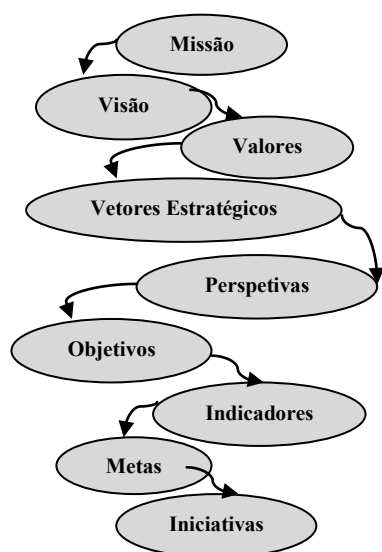


Figura 26: Modelo de *Balanced Scorecard* (Adaptado de Caldeira, 2009)

No sentido de corporizar no terreno a metodologia *BSC*, seguidamente apresenta-se a aplicação do modelo, naturalmente adaptado, à Direção Municipal de Recursos Humanos da Câmara Municipal do Porto.

Considerando que a implementação do *BSC* neste município é ainda muito recente, grande parte dos exemplos dos instrumentos apresentados foram desenvolvidos academicamente para ilustrar a facilidade da sua aplicação na Administração Local.

Definição da estratégia

A base da gestão e do planeamento estratégico numa organização deverá ser a análise *SWOT*. Trata-se de um instrumento de sistematização do diagnóstico interno e externo que permite posicionar ou verificar a posição estratégica da organização num determinado contexto (ambiente) organizacional. Como referido anteriormente no capítulo 1, engloba uma análise às oportunidades e ameaças (fatores críticos da análise externa) e aos pontos fortes/forças e pontos fracos/fraquezas (fatores críticos da análise interna) de uma organização. A figura seguinte apresenta o diagnóstico feito pela DMRH:

ANÁLISE SWOT		Oportunidades	Ameaças
		<ul style="list-style-type: none"> - Existência de fontes de financiamento para formação (ex:POPH); - Possibilidade de parcerias e protocolos de cooperação; - Conjuntura económica favorável à disponibilidade de pessoas; - Tendencial incremento do nível médio de formação das pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortes constrangimentos orçamentais; - Regime de quotas administrativas no SIADAP; - Imposição legal de restrição ao recrutamento na administração local;
Forças	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de um Serviço especializado em formação; - Existência de um Serviço especializado em recrutamento e seleção; - Aposta sustentada em formação contínua; - Forte <i>Know-how</i>; - Prestígio da instituição no âmbito nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aproveitar competências técnicas no âmbito da gestão de pessoas, no sentido de induzir uma melhoria efetiva da performance do colaborador CMP; - Promoção da imagem do colaborador CMP aos olhos dos munícipes e da população em geral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aproveitar competências internas para ministrar formação <i>on-job</i> qualificante; - Criação de grupos de reflexão para incrementar a coesão das equipas (<i>team building</i>).
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> - Visão excessivamente concentrada no curto prazo; - Carência de formação técnica especializada; - Deficiências na comunicação da missão, visão e estratégias entre o topo e a base da pirâmide; - Insuficiente reconhecimento de talentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar a mobilidade interna das pessoas; - Melhorar o direcionamento da formação (<i>on job</i> e específica); - Promover sistema de avaliação mais abrangente (exemplo avaliação a 360º); - Incremento do espírito de equipa em sentido amplo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de sistemas de benefícios de baixo custo e grande alcance na criação de equipas motivadas (<i>outdoors</i>, descontos, etc.); - Promover planos de carreira.

Figura 27: Análise *SWOT* - DMRH (2012) (Fonte: Adaptado DMRH)

Outro aspeto importante do processo de diagnóstico interno e externo, é a análise de *stakeholders*:

Tabela 21: Análise dos *stakeholders* internos - DMRH (2012) (Fonte: elaboração própria)

STAKEHOLDERS (SH)		Percepção, Poder e Interesse dos SH sobre a DMRH			
		Critério	Valor	Poder	Interesse
DMRH	Dirigentes	Qualidade, Eficiência, Imagem	4	4	4
	Colaboradores	Condições de trabalho, Reconhecimento, Orientação, Sistema de Informação e Comunicação, Oferta formativa	4	3	4
CMP	Executivo	Imagem, Qualidade, Eficiência, Inovação, Execução do plano de atividades e orçamento	4	4	4
	Dirigentes	Qualidade, Colaboração, Articulação	3	2	4
	Colaboradores	Sistema de Informação e Comunicação, Oferta formativa, Disponibilidade	4	3	4
	Aposentados	Sistema de Informação e Comunicação, Disponibilidade	3	2	3

Legenda: 4 – elevado; 3 – moderado; 2 – pouco; 1 – nenhum

Como era de prever, o nível de interesse do executivo, dos dirigentes e colaboradores na DMRH é elevado, já que é esta direção que tem a responsabilidade pela gestão e desenvolvimento dos recursos humanos da autarquia. Os aposentados terão um interesse relativo, na medida em que pretendem manter algumas regalias da condição de aposentação, nomeadamente tratamentos médicos e de enfermagem, ligação com a ADSE e informação sobre alguns convívios. O poder sobre a DMRH por parte do executivo e dirigentes (da DMRH) é maior que o poder dos colaboradores e, principalmente, dos aposentados. O valor (percepção)/ sobre a importância da DMRH é menor para os aposentados e alguns dirigentes; os primeiros porque já não se encontram no ativo e os dirigentes porque, a maioria, não pertence aos quadros da CMP.

Tabela 22: Análise dos *stakeholders* externos - DMRH (2012) (Fonte: elaboração própria)

STAKEHOLDERS (SH)		Percepção, Poder e Interesse dos SH sobre a Organização			
		Critério	Valor	Poder	Interesse
Entidades Formadoras		Qualidade, Imagem, Colaboração, Disponibilidade, Cumprimento do contrato/parceria, Dinamismo	3	2	2
Administração Central		Qualidade, Imagem, Iniciativa, Inovação, Dinamismo	4	3	3
Estagiários		Condições de trabalho, Orientação, Disponibilidade, Sistema de Informação e Comunicação	3	1	4
Potenciais Colaboradores		Imagem, Sistema de Informação e Comunicação, Disponibilidade	3	2	3
Voluntários		Imagem, Sistema de Informação e Comunicação, Disponibilidade	3	2	3
Universidades/Escolas Técnicas		Qualidade, Imagem, Colaboração, Dinamismo, Sistema de Informação e Comunicação	4	3	4

Legenda: 4 – elevado; 3 – moderado; 2 – pouco; 1 – nenhum

Na análise dos *stakeholders* externos salienta-se a ausência de poder dos estagiários bem como a importância do valor que a administração central e as universidades/escolas técnicas atribuem aos fatores como a Qualidade, Imagem, Iniciativa, Inovação, Dinamismo e Sistema de Informação e Comunicação.

Os *stakeholders* identificados poderão ter um papel decisivo na solução para os principais pontos fracos analisados na análise *SWOT*, contribuindo em simultâneo para que a DMRH tenha a capacidade de ir ao encontro das suas necessidades/expectativas enquanto clientes e para o estabelecimento de parcerias com benefício mútuo. Essa convergência de interesses pode e deve ser explorada e rentabilizada visando a criação de valor.

Tabela 23: Matriz do nível de interesse e poder dos *stakeholders* - DMRH (2012) (Fonte: elaboração própria)

		NÍVEL DE INTERESSE	
		BAIXO	ALTO
PODER	POUCO	<i>Esforço mínimo</i> Aposentados Estagiários Voluntários Potenciais colaboradores	<i>Manter informados</i> Dirigentes da CMP Colaboradores da CMP Universidades/Escolas Técnicas Entidades Formadoras Municípios
	MUITO	<i>Manter satisfeitos</i> Administração central	<i>Gerir em proximidade</i> Dirigentes da DMRH Executivo Colaboradores da DMRH

Da análise da matriz dos *stakeholders*, constata-se que aqueles que detêm maior poder para influenciar o rumo da organização e, em simultâneo, apresentam elevado interesse nela, pelo que é conveniente a gestão na proximidade, são, o executivo, dirigentes e colaboradores da DMRH. Os que mais interessam à organização, isto é, os seus principais clientes, são os municípios, as universidades/escolas técnicas, as entidades formadoras e os dirigentes e colaboradores, que também são aqueles que a organização deve manter informados.

Como resultado de um possível diagnóstico estratégico, apresenta-se esquematicamente, na Figura 28, a composição da estratégia em forma de sistema.



Figura 28: Composição sistêmica da estratégia - DMRH (2012) (Fonte: elaboração própria)

A política estratégica dos recursos humanos foi a base para a definição da missão da DMRH e, conseqüentemente, da visão, valores e linhas orientadoras. Sustentada nas linhas orientadoras de eficácia, eficiência e qualidade, foi elaborada a carta de missão da DMRH e estabelecido o compromisso de melhoria contínua, graças ao envolvimento de todos os *stakeholders*.

Depois de definida a estratégia a seguir pela organização para conseguir concretizar a sua missão, é necessário pensar nas ações que deverão ser tomadas e plasmá-las nos seus planos e ações estratégicas, ou seja, é necessário definir iniciativas que concretizem os objetivos definidos (mapa de iniciativas – figura 32). Estes planos de ação ou mapa de iniciativas são comuns na administração pública, embora nem sempre devidamente ligados a um processo de reflexão e planejamento estratégico.

Definição da missão

(Razão de ser; finalidade da Direção Municipal de Recursos Humanos)

Exemplo: Garantir o desenvolvimento profissional e pessoal dos RH, assegurando níveis elevados de desempenho, envolvimento e corresponsabilização, através de políticas concertadas, de otimização dos recursos financeiros e materiais, numa ótica de qualidade e excelência.

Definição da visão

(Ideal exequível do que pretende fazer e alcançar; projeção da imagem da Direção Municipal de Recursos Humanos - “fotografia do futuro”)

Exemplo: A Direção Municipal de Recursos Humanos deverá ser um padrão de referência na Administração Pública (Nacional e Europeia) em termos de eficiência, eficácia, inovação e capacitação organizacional dos RH.

Definição dos valores

(Os valores representam os princípios pelos quais a organização pauta a sua atividade e a relação com todos os seus *stakeholders*)

Exemplo: Rigor, Equidade, Igualdade de oportunidades, Transparência, Cultura de melhoria contínua, Orientação para o cidadão, Responsabilidade, Inovação e Competência.

Definição dos objetivos estratégicos

(O que pretendemos alcançar e que é crítico para o sucesso da organização)

Exemplo: A DMRH assume a Gestão de Recursos Humanos alinhada pela estratégia da autarquia, aplicando em rigor as suas competências, balizada pelas normas legais e na prossecução da sua missão. Neste desígnio e atendendo às orientações do executivo municipal para o período 2012/2013 foram definidos os seguintes objetivos estratégicos para a DMRH:

- Uniformizar as práticas e políticas de RH, no plano interno;
- Revitalizar e redesenhar os sistemas de informação para a GRH;
- Reduzir os custos de pessoal com procedimentos e normativos de gestão eficazes numa perspetiva globalizante;
- Identificar e minimizar as disfunções;
- Desenvolver e implementar práticas de excelência (CAF^{27} , $EFQM^{28}$, BSC ,...)

²⁷ CAF - *Common Assessment Framework* (Estrutura Comum de Avaliação) é um modelo de autoavaliação do desempenho das organizações do setor público dos países europeus que serve de base à aplicação das técnicas da Gestão da Qualidade Total.

²⁸ EFQM - *European Foundation for Quality Management* é um organismo de apoio às organizações para desenvolverem uma cultura de excelência, com base na inovação e em boas práticas. O Modelo de Excelência da EFQM é utilizado como base para a autoavaliação das organizações e, em Portugal, a entidade parceira é a Associação Portuguesa para a Qualidade.

Objectivos Estratégicos					Relação Objectivos Estratégicos, Objectivos Operacionais/da Qualidade e Política da Qualidade DMRH		Política da Qualidade						Indicador	Meta	Responsável pela execução	Data prevista p/ conclusão	Controlo da Execução do Plano										Acção Eficaz 7		Concluído Rubrica	
Desenvolver as práticas de excelência – CAF/EFQM/SGQ	Integrar as opiniões dos colaboradores e clientes no desenho e implementação das políticas e práticas de gestão de RH	Promover a comunicação – comunicar a visão partilhada e a orientação para os resultados	Promover uma cultura de inovação – Desenvolver na Câmara Municipal do Porto uma cultura de inovação, tornando-a num valor do Município.	Gestão do Talento - Definir políticas de recrutamento (interno e externo) desenvolvimento, retenção e sucesso. Identificar as competências chave da organização.	Objectivos Operacionais/da Qualidade (quantificados através dos Indicadores e Metas associadas)	• Satisfazer as expectativas dos Municípios, garantindo o cumprimento integral da legislação aplicável;	• Investir no desenvolvimento dos colaboradores, reforçando as suas competências, fomentando o espírito de equipa e a focalização na Qualidade e no cliente/município;	• Inovar e Modernizar de modo a melhorar continuamente os serviços prestados aos Municípios;	• Proporcionar meios materiais adequados e desenvolver parcerias entre o Serviço e deste com as Partes Interessadas relevantes;	• Medir e desenvolver a performance da Autarquia nos vários domínios da sua actividade;	• Melhorar continuamente a eficácia do Sistema de Gestão da Qualidade.	10					20	30	40	50	60	70	80	90	100	Data de Conclusão	Sim	Não		
X		X	X		Garantir que todos os serviços (Unidades Orgânicas) não apresentam "faltas de justificação" e " faltas de validação", cumulativamente, mais do que 10% das respectivas validações mensais no Sistema Biométrico.	X		X	X	X	X	%	<10%	DMRGP	30-06-13											30-06-13	X		Rosário Pedreira	
X	X	X			Garantir a pontuação igual a 4,0 (média, numa escala de 0 a 5) nos itens relativos à capacidade de resposta do questionário de satisfação de clientes. (O interesse e dedicação dos Colaboradores em resolver as questões que lhes são apresentadas; Qualquer problema/reclamação merece toda a atenção de quem está a atender; O serviço comunica clara e atenciosamente os resultados da análise dos problemas/reclamações.	X	X	X		X	X	média	>4,0	DMRH	30-06-13											30-06-13	X		Mónica Correia	
X		X	X	X	Elaborar um guia de orientação, interpretação e aplicação na CMP da Lei 12-A/2008, que estabelece o novo regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, num período de 90 dias após a publicação do último diploma com influencia nesta mesma lei.	X	X	X	X	X	X	data		DMGRH DMRGP DMSGC												30-06-13	X		Rosário Pedreira	
X		X			Garantir zero não conformidades nas auditorias externas da APCER nos procedimentos associados ao DMGRH.	X		X	X	X	X	nº	0	DMGRH	30-06-13											30-06-13	X		(1) Sofia Alves	
		X		X	Diminuição do absentismo (CMP) por doença e acidente em 3%.		X			X		%	3	DMDRH DMS	30-06-13												30-06-13	X		Sofia Alves/Sara Magalhães
X	X	X	X	X	Garantir a manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade na DMRH durante o 1º semestre de 2013	X		X	X	X	X	data	30-06-13	DMDRH	30-06-13												30-06-13	X		Sofia Alves
X		X			Garantir a reformulação da IT-03-01-B01 (processamento de vencimentos/retribuição) até 30 dias após a conclusão da implementação final do sistema biométrico.	X		X	X	X	X	data		DMRGP												30-10-08	X		Rosário Pedreira	
X		X			Garantir o processamento de vencimentos e respectivo envio à DMFP 3 dias antes do dia 26 de cada mês.	X	X		X	X		data	até 3 dias antes dia 26 cd mês	DMRGP	30-06-13												30-06-13	X		Rosário Pedreira
X		X			Garantir zero não conformidades nas auditorias externas da APCER nos procedimentos associados à DMSGC.	X		X	X	X	X	nº	0	DMSGC	30-06-13												30-06-13	X		Rosário Pedreira
X				X	Garantir que até 31 de Março sejam publicados os processos de selecção para celebração de contratos individuais de trabalho de postos de trabalho que não são assegurados por funcionários com nomeação definitiva.	X	X	X	X	X		data	31-03-13	DMSGC	30-06-13												30-06-13	X		(2) Veronica Torgal
X	X	X		X	Garantir uma taxa de execução do plano de formação de 95% até 30-06-2013.		X		X	X	X	%/data	95%-30-06-2013	DMF	30-06-13												30-06-13	X		(3) Pedro Monteiro
		X	X	X	Garantir a conclusão de 80 processos de RVCC (9º) até 30-06-2013.		X		X	X		nº/data	80-30-06-2013	DMF	30-06-13												30-06-13	X		Pedro Monteiro
	X	X	X	X	Assegurar a implementação da plataforma de e-learning até 30 de maio de 2013	X	X	X	X	X		data	30-05-13	DMDRH DMF	30-05-13												30-06-13	X		Pedro Monteiro
	X		X	X	Garantir a produção do plano de regalias da CMP e elaborar o seu plano de comunicação até 30-06-2013.		X	X	X	X		data	31-12-08	DMS	30-06-13												30-06-13	X		(4) Sofia Alves/Pedro Monteiro
		X		X	Assegurar que apenas transitam para 2014 os processos de acidente entrados na DMRH a partir de 1 de Dezembro de 2013.				X	X		data	01-12-13	DMS	31-12-13												31-12-13			(5) Sara Magalhães

(1) Na auditoria da APCER de 14, 15, 20 e 21 de Maio, foi identificada 1 NC menor relativamente à monitorização dos processos de suporte (infraestruturas) no sentido de evidenciarem a melhoria continua , tendo sido elaborado um plano de acção que já foi cumprido

(2) Foi decidido superiormente alterar a data deste objectivo de 31 de março para 30 de abril. O objectivo foi cumprido na data prevista.

(3) O estabelecimento da taxa de execução de 95% teve como pressuposto um prazo de aprovação de candidaturas que não se verificou. Mesmo assim, em 31/05/2013 a taxa de realização era de 63%. Foram realizadas outras acções extra-plano.

(4) Foi concluída a análise do questionário aplicado aos colaboradores. Foi decidido que o plano de comunicação fosse elaborado em 2014.

(5) Objectivo não cumprido a 100% por não terem sido concluídos 2 processos de Acidente de Trabalho na data prevista

Figura 29: Matriz de objetivos estratégicos e operacionais (Fonte: Adaptado da DMRH²⁹)

²⁹ Elaborada pela equipa de projeto (equipa de desenvolvimento), da qual fiz parte

A figura 29 apresenta a matriz de objetivos estratégicos e sua relação com os objetivos operacionais definidos para a DMRH e a sua ligação com a política de gestão da qualidade. Através desta matriz é possível fazer o controle de execução do plano estratégico através do acompanhamento dos objetivos operacionais quantificados em indicadores aos quais se associaram metas, avaliar a eficácia das ações e definir o responsável pela sua execução e acompanhamento.

Definição dos indicadores

Os indicadores medem e acompanham o cumprimento dos objetivos pelo que devem ser abrangentes, ou seja, devem cobrir as diferentes áreas da organização, refletindo os diferentes interesses envolvidos no curto, médio e longo prazos e devem estabelecer uma relação com a estratégia.

A figura 30 evidencia uma forma de caracterizar os indicadores. Assim, para cada indicador é definido o seu significado (conceito), a fonte de informação e a origem dos dados, a fórmula de cálculo (quando aplicável), a periodicidade de recolha e o responsável por essa recolha.

A figura 31 apresenta um exemplo de um conjunto de objetivos operacionais e, para cada um deles, o número necessário de indicadores para os definir e monitorizar. O grupo de indicadores apresentado é classificado atendendo ao tipo - indicadores de resultado (R) e indicadores de ação (A); é definido o seu contributo percentual (peso) para a definição do objetivo, a frequência do cálculo, as respetivas metas, a tolerância e o seu valor para alcançar a excelência.

Assim, para se atingir a excelência do objetivo “Garantir o cumprimento de normas e legislação” é necessário estabelecer 2 parcerias com entidades externas como a DGAL e serviços de consultadoria, contratar 3 colaboradores com formação na área jurídica, promover 15 ações de formação a todos os colaboradores e garantir zero não conformidades por auditoria. Foi estabelecido que estas ações têm um contributo de, respetivamente, 20% para as três primeiras e 50% para as não conformidades.

A periodicidade de recolha e apresentação dos dados é variável, sendo função das características do indicador e da facilidade de acesso à informação.

Indicador		Conceito	Dados de Entrada	Fonte de Informação	Fórmula de Cálculo	Responsável pelo Fornecimento dos Dados	Periodicidade de Recolha dos Dados	OBSERVAÇÕES
Nº	Designação							
1	Satisfação dos colaboradores da CMP (%)	Aferição do grau de satisfação global dos colaboradores da CMP (num cômputo geral das suas expectativas, do contexto organizacional, das condições do posto de trabalho, do relacionamento e comunicação com chefias e colegas, etc.)	Opinião expressa pelos colaboradores através dos Questionários de Satisfação de Colaboradores	Relatórios do Inquérito por Questionário - Satisfação de Colaboradores	Média - Distribuição percentual de categorias de resposta (de Muito Insatisfeito a Muito Satisfeito) / transposição para escala de 1 (mínimo) a 5 (máximo)	DMMG	De 2 em 2 anos	
2	Absentismo (%)	Todas as ausências do trabalhador durante o respectivo período normal de trabalho, devendo atribuir-se todas essas ausências ao trabalhador, independentemente das suas causas e de se converterem em faltas justificadas ou não.	Presenças e ausências registadas dos colaboradores	Dados do Controlo de Assiduidade e Pontualidade	Nº de dias de ausência / Nº de dias trabalháveis X total de efectivos	DMRGP	trimestral	
3	Taxa de realização do Plano de Formação	Percentagem de edições de cursos efectivamente realizadas face ao N.º Total de edições previstas no Plano de Formação	N.º de cursos previstos e n.º de cursos realizados	Folha de Controlo (Excel) "Execução" / Base de Dados SFP (Sistema de Formação de Pessoal)	Cursos Realizados / Cursos Previstos x 100	DMF	mensal	
4	Avaliação global da reação à formação	Apreciação global que os formandos fazem da sua participação em iniciativas internamente organizadas (num cômputo geral das condições materiais, logísticas e pedagógicas que caracterizaram a referida iniciativa formativa); aferida com base na aplicação de questionários <i>standard</i> de Avaliação de Reações	Opinião expressa pelos formandos através dos Questionários de Avaliação de Reações	Relatório resultante da aplicação de Questionários de Avaliação de Reações (administrados no final de cada edição de um curso de formação internamente organizado)	Média Pontual: somatório dos Pontos Atribuídos / N.º de Registos Avaliativos (escala de 1 a 5, mínimo e máximo respetivamente) Percentagem de Satisfação Global: média Pontual Atribuída / Pontuação máxima possível x 100	DMF	mensal	

Figura 30: Mapa de indicadores e respetivas metas - DMRH (2012) (Fonte: Adaptado da DMRH)

Objetivo/ Indicador	Tipo	Frequência	Peso	Metas				Tolerância	Excelência
				1ºT	2ºT	3ºT	4ºT		
Objetivo 1: Reforçar a excelência no relacionamento									
Aumentar o reconhecimento dos pares	R	Semestral	100%	----	M.Bom	----	Excelente	---	Excelente
Objetivo 2: Aumentar o sentido de pertença à organização									
% de horas trabalhadas não remuneradas	R	Trimestral	40%	14%	8%	10%	12%	1%	5%
% de redução do absentismo	R	Trimestral	60%	12%	3%	4%	5%	1%	3%
Taxa de participação nas actividades da organização	A	Trimestral	----	5%	10%	15%	20%	3%	10%
Objetivo 3: Aumentar as capacidades da gestão de topo									
Nº de ações de formação em Gestão frequentadas	R	Semestral	30%	---	1	---	1	1	2
Nº de ações de coaching frequentadas	R	Semestral	40%	---	1	---	1	1	2
Melhoria da classificação de serviço	R	Anual	30%	----	----	----	4	3	5
Objetivo 4: Aumentar a oferta formativa									
Nº de ações de formação programadas	R	Trimestral	30%	30	35	40	45	10	50
Taxa de cumprimento do plano de formação	R	Trimestral	40%	10%	20%	40%	70%	10%	100%
No parcerias estabelecidas com entidades externas	R	Trimestral	30%	1	2	2	3	1	5
Objetivo 5: Aumentar a comunicação interna									
Nº de brochuras emitidas (<i>muppies</i> , <i>outdoors</i> , cartazes)	A	Semestral	---	---	6	---	12	2	15
Nº de ações de sensibilização	A	Trimestral	---	4	8	12	16	3	20
Avaliação de satisfação dos colaboradores	R	Semestral	100%	---	M.Bom	---	Excelente	---	Excelente
Nº de reuniões com todos os colaboradores	A	Semestral	---	---	8	---	16	6	20
Objetivo 6: Simplificar os processos internos									
Nº de reuniões de <i>benchmarking</i>	A	Trimestral	---	4	6	8	10	3	15
Nº de sugestões pertinentes com impacto na organização	R	Trimestral	40%	10	13	16	19	8	25
Nº de não conformidades por auditoria	R	Anual	60%	---	---	---	0	0	0
Objetivo 7: Garantir o cumprimento de Normas e Legislação									
Nº de parcerias estabelecidas com entidades (DGAL, Consultadoria)	A	Semestral	20%	---	1	---	1	1	2
Contratação de colaboradores com formação na área jurídica	A	Anual	20%	---	---	---	2	1	3
Nº de não conformidades por auditoria	R	Anual	50%	---	---	---	0	0	0
Nº de ações de formação a todos os colaboradores	A	Trimestral	20%	3	6	9	12	2	15

Figura 31: Mapa de indicadores e respetivas metas - DMRH (2012) (Fonte: Adaptado da DMRH)

Definição das metas

Como referido no capítulo 3, as metas permitem definir o nível de desempenho ou a taxa de melhoria necessária para o cumprimento ou superação dos objetivos.

Exemplo: 90% +/- 10% (Indicador: taxa de cumprimento do plano de formação)

Se fosse o único indicador do objetivo “Aumentar a oferta formativa”, para o cumprir era suficiente atingir a taxa de 80% de cumprimento do plano de formação.

Relativamente ao objetivo “Aumentar a oferta formativa” foram definidos 3 indicadores – nº de ações de formação programadas, taxa de cumprimento do plano de formação e nº de parcerias estabelecidas com entidades externas. Recomenda-se que a estes indicadores seja atribuído um peso (grau de contribuição) para a quantificação da *performance* do objetivo, seja definida uma tolerância e uma frequência para apresentação do resultado, com base numa meta predefinida.

Definição das iniciativas - Plano de ação

A figura 32 detalha o programa de iniciativas necessárias para cumprir alguns dos objetivos operacionais. Este mapa permite monitorizar as iniciativas, orçamentá-las e definir as respetivas fontes de financiamento mas, o que de facto se pretende, é evidenciar o grau de impacto de cada iniciativa nos objetivos das várias perspetivas do *BSC* e as responsabilidades pela sua execução (grau de participação).

Assim, por exemplo, para a concretização da iniciativa “realização de eventos/atividades lúdicas” está previsto um orçamento de 1 500 €, composto por receitas próprias e patrocínios. Esta iniciativa terá um forte impacto nos objetivos “sentido de pertença” e “excelência do relacionamento”, ambos da perspetiva clientes e um impacto médio no objetivo “comunicação interna”, da perspetiva processos. Esta iniciativa necessitará de uma participação ativa dos dirigentes e dos colaboradores.

INICIATIVAS	ORÇAMENTO	FONTES DE FINANCIAMENTO			U.O	CLIENTES				PROCESSOS			PARTICIPANTES	
		REC. PROPRIAS	POP	PATROCÍNIOS		Excelência no relacionamento	Sentido de pertença	Capacidades da gestão	Oferta formativa	Comunicação interna	Simplificação dos processos	Normas e Legislação	Dirigentes	Colaboradores
Realização de eventos/atividades lúdicas	1 500 €	✓		✓	DMRH	●	●			●			●	●
Comemoração de datas especiais	500 €	✓		✓	DMRH	●	●			●			●	●
Criação do Gabinete do colaborador	3 500 €	✓	✓	✓	DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Promoção de grupos de auto-ajuda	100 €	✓			DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Organização de fóruns de debate e discussão	2 500 €	✓	✓	✓	DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Criação de uma caixa de sugestões	60 €	✓			DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Criação de um <i>call center</i> gratuito para o colaborador	7 500 €	✓	✓		DMRH	●	●	●		●	●		●	
Exposição de trabalhos dos colaboradores	500 €	✓		✓	DMRH	●	●	●		●			●	●
Organizar reuniões inter-departamentos e inter-direções	900 €	✓			DMRH	●		●		●	●		●	
Realização de ações de <i>benchmarking</i>	1 500 €	✓			DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Realização de ações de <i>coaching</i>	2 000 €	✓	✓	✓	DMRH	●		●		●	●		●	●
Convidar peritos nacionais e estrangeiros	12 500 €	✓		✓	DMRH				●	●		●	●	
Celebrar protocolos com entidades formadoras	500 €	✓	✓		DMRH		●		●	●	●	●	●	
Fomentar parcerias com universidades	500 €	✓	✓		DMRH		●		●	●	●	●	●	
Criação de uma biblioteca interna	15 500 €	✓	✓	✓	DMRH		●		●	●		●	●	●
Criação de um portal do colaborador (<i>intranet</i>)	16 500 €	✓	✓		DMRH		●		●	●		●	●	●
Realizar inquéritos aos colaboradores	500 €	✓			DMRH		●			●	●		●	●
Realizar reuniões com os colaboradores	70 €	✓			DMRH	●	●	●	●		●		●	●
Criação de um manual de procedimentos	900 €	✓	✓		DMRH	●	●	●		●	●	●	●	●
Adquirir <i>hardware</i> e <i>software</i>	20 500 €	✓	✓	✓	DMRH	●	●			●	●		●	●
Organização de grupos de trabalho/Fóruns	1 500 €	✓		✓	DMRH	●	●	●		●	●		●	●
Realização de auditorias	1 500 €	✓			DMRH			●		●	●	●	●	●
Criação de alertas informáticos	0 €	✓			DMRH	●	●	●		●	●	●	●	●

LEGENDA:

- Forte impacto no objetivo
- Médio impacto no objetivo
- Baixo impacto no objetivo
- Participação ativa
- Participa quando necessário

Figura 32: Mapa de iniciativas e sua monitorização - DMRH (2012) (Fonte: Adaptado da DMRH)

Mapa estratégico

O mapa estratégico³⁰ descreve a estratégia através de objetivos relacionados entre si e distribuídos pelas 4 perspetivas.

Nas figuras 33 e 34 são apresentados 2 exemplos de mapas estratégicos.

Saliente-se que a apresentação dos mapas estratégicos difere de um ano para o outro apesar de ambos serem da DMRH. Esta constatação vai ao encontro da perspetiva de *Kaplan e Norton* em que o *BSC* é um processo dinâmico permanentemente adaptado à estratégia da organização.

As relações de causa e efeito³¹ são muito importantes no desenvolvimento de um *BSC* uma vez que são elas que fazem a ligação entre as várias perspetivas e que permitem visualizar como os objetivos se relacionam entre si para o cumprimento da estratégia.

Assim, na figura 33, o objetivo “Aumentar o nível de formação dos colaboradores”, da perspetiva “Aprendizagem” tem impacto no objetivo “Garantir o Cumprimento de Normas e Legislação”, da perspetiva “Processos” e no objetivo “Aumentar as capacidades da gestão de topo”, da perspetiva “Clientes”. Ao atingir estes objetivos estamos a contribuir para os vetores estratégicos – Qualidade do serviço, Comunicação interna e Formação.

Do mesmo modo, na figura 33, o cumprimento do objetivo “Gestão previsional”, da perspetiva Financeira, vai impactar nos objetivos “Caracterização dos postos de trabalho” dessa perspetiva, na “Manutenção do SGQ” e na “Abertura de procedimentos concursais” da perspetiva “Processos” e, este último objetivo, irá ter influência no “Processamento de vencimentos”, da perspetiva “Clientes”.

³⁰ Para *Kaplan e Norton* (1996a), o mapa estratégico é a representação visual da estratégia. Esta forma de representação torna a estratégia mais fácil de comunicar e compreender.

³¹ Recorde-se que para *Kaplan e Norton* (1996a), a estratégia é um conjunto de hipóteses de causa e efeito que podem ser expressas através de uma sequência afirmativa do tipo “se-então”.

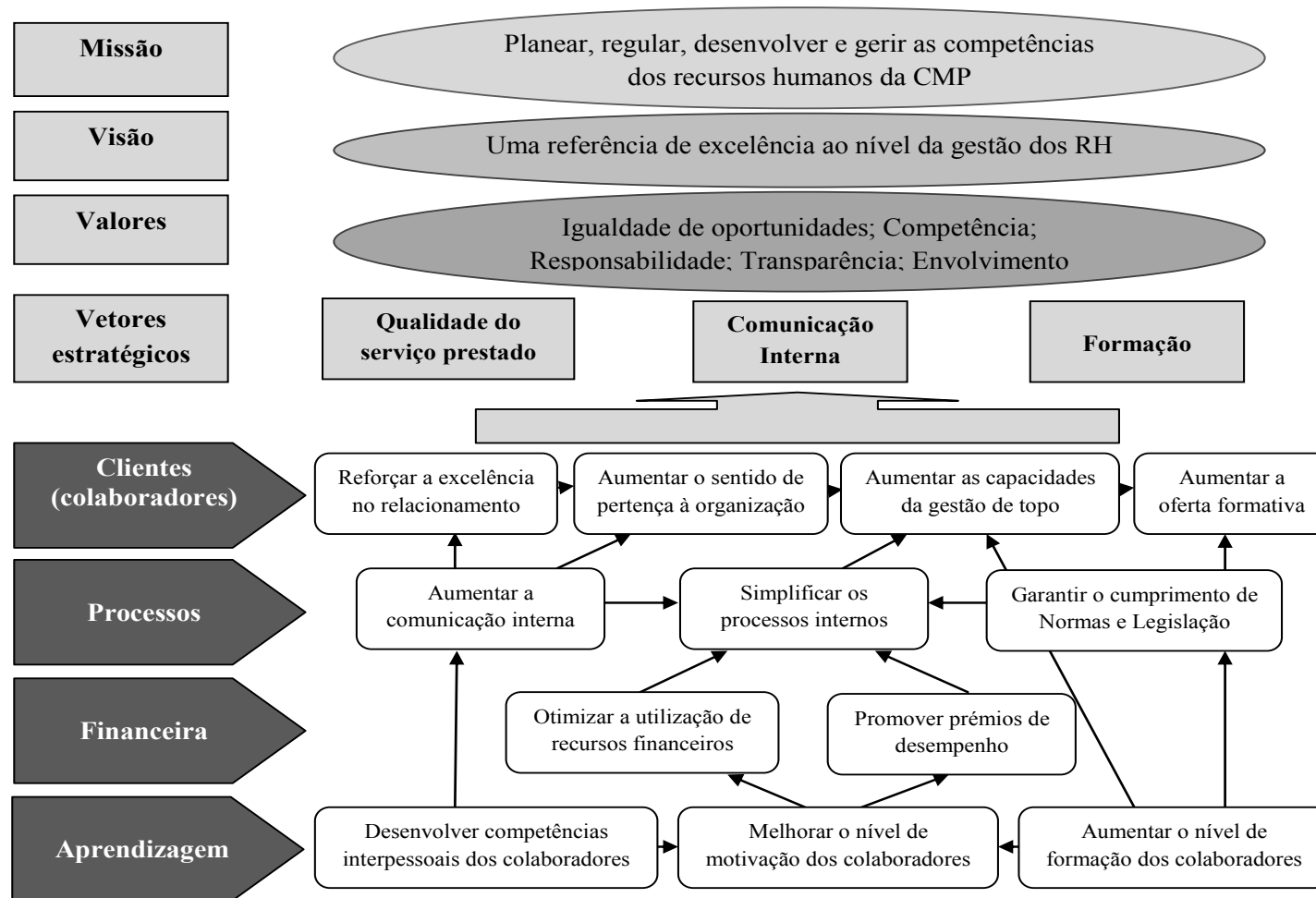


Figura 33: Mapa estratégico (relações causa e efeito e objetivos estratégicos de cada perspetiva) – Exemplo1: DMRH (2012) (Fonte: DMRH)

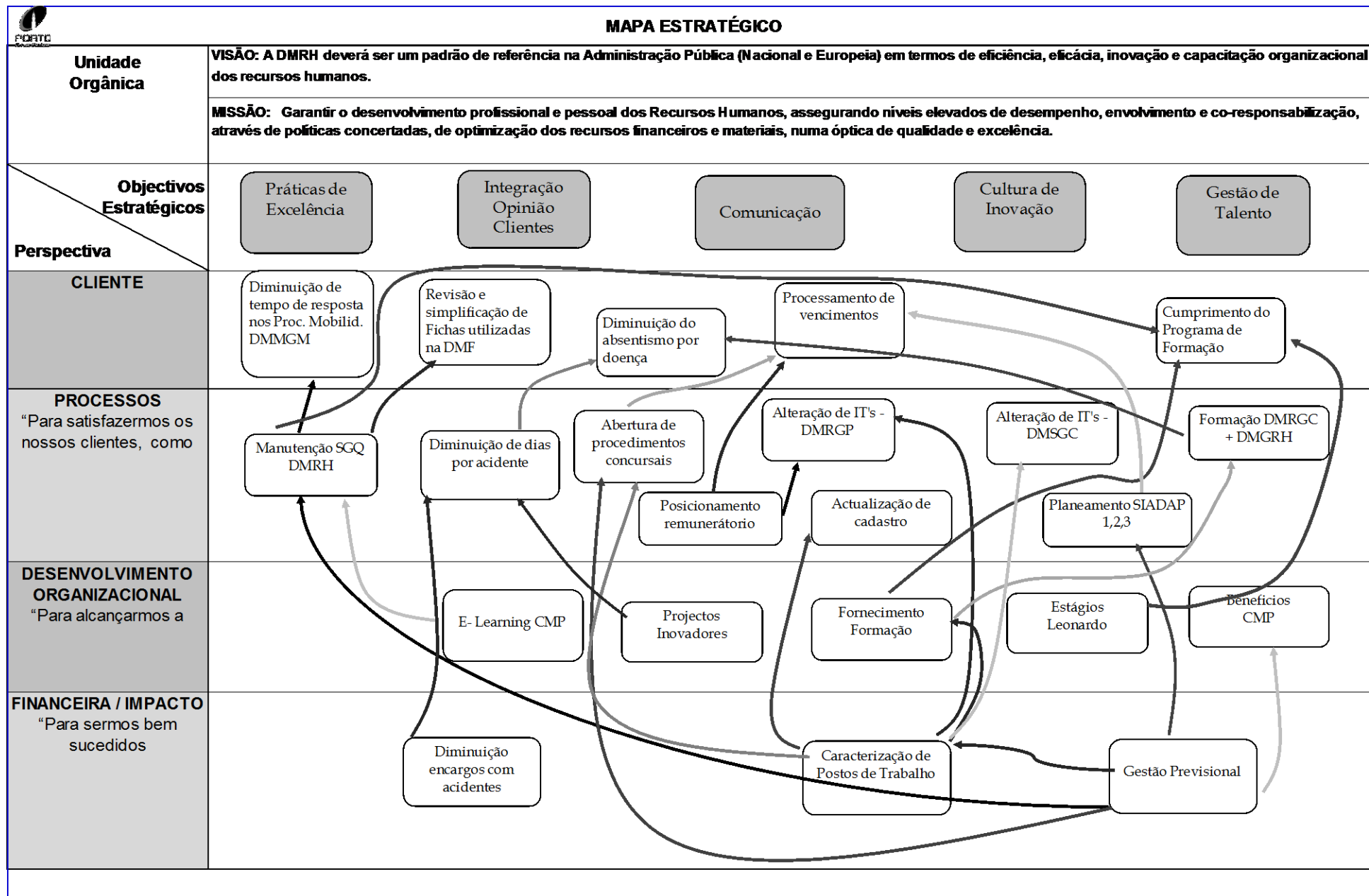


Figura 34: Mapa estratégico (relações causa-efeito e objetivos estratégicos de cada perspectiva) – DMRH (2013) (Fonte: Adaptado da DMRH)

Mapa consolidado

O mapa consolidado tem como objetivo garantir que todos na organização tenham acesso a uma visão global da estratégia. Neste tipo de mapa devem constar todos os aspetos da estratégia e do processo de monitorização, tais como: missão, visão, valores, vetores estratégicos, mapa *scorecard*, indicadores, metas e iniciativas. Deste modo, através desta ferramenta, poderemos aceder a uma *visão de helicóptero*, necessária para que toda a equipa de trabalho e todos os colaboradores possam compreender a ligação entre a componente operacional e a componente estratégica.

Mapa Consolidado

Missão: Garantir o desenvolvimento profissional e pessoal dos RH, assegurando níveis elevados de desempenho, envolvimento e corresponsabilização, através de políticas concertadas, de otimização dos recursos financeiros e materiais, numa ótica de qualidade e excelência.

<i>Perspetivas</i>	<i>Objetivos Estratégicos</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Iniciativas</i>	<i>Responsável</i>
MUNICÍPIES (CLIENTES)	Garantir tempo de resposta adequado	1. Tempo médio de resposta	1. Informatização do serviço de atendimento	Fernanda Santos
	Garantir qualidade do serviço	1. Taxa de reclamações procedentes 2. Satisfação dos Municípios (clientes) da CMP (%)	1. Formação sobre atendimento 2. Informação sobre procedimentos (...)	Fernanda Santos
PROCESSOS INTERNS	Manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade	1. Número de procedimentos revistos	1. Rever e actualizar toda a documentação do SGQ	Fernanda Santos
	Atualização do cadastro (Gestão Documental)	1. Tempo de acesso aos documentos arquivados 2. N.º documentos classificados	1. Garantir o acesso fácil e célere aos documentos arquivados	Fernanda Santos
	Abertura de procedimentos concursais	1. N.º procedimentos concursais abertos	1. Proceder à avaliação das necessidades de RH	Fernanda Santos
	Diminuição dos dias por acidente	1. Índice de frequência (acidentes de trabalho) 2. Índice de incidência (acidentes de trabalho)	1. Promover formação em gestão de risco 2. Avaliar o risco dos postos de trabalho	Fernanda Santos
	Formação DMDRH + DMGRH	1. N.º horas de formação frequentadas	1. Promover ações de formação em gestão RH	Fernanda Santos
APRENDIZ. E CRESCIMENT	E-learning CMP	1. Volume de horas dadas e n.º colaboradores envolvidos 2. Grau de Satisfação Global dos colaboradores envolvidos	Criação de uma plataforma para formação e-learning	Fernanda Santos
	Estágios Leonardo Vince	1. Número protocolos estabelecidos 2. Número de atividades realizadas 3. Número de parcerias desenvolvidas	Estabelecimento de parcerias com entidades para a realização de estágios internacionais e estabelecimento de relações com benefício para os colaboradores	Fernanda Santos
	Benefícios CMP			
FINANCEIRA	Diminuição dos encargos com os acidentes de trabalho	1. Índice de avaliação da gravidade 2. Custos com acidentes de trabalho	Promover ações de formação Disponibilizar EPI's Sensibilizar para a utilização dos EPI's	Fernanda Santos
	Otimização dos recursos (Maximização Benefícios/Custo)	1. Taxa de diminuição da despesa 2. Taxa de poupança pela diminuição de acidentes 3. Taxa de poupança pela diminuição de reclamações	1. Melhorar os Sistemas de Informação/Comunicação 2. Melhorar a articulação e coordenação institucional	Fernanda Santos

Figura 35: Mapa consolidado – DMRH (2013) (Fonte: Adaptado da DMRH)







Avaliação e monitorização do processo





Após a consolidação do mapa estratégico, com os seus objetivos interligados e relacionados com as perspetivas, estabelecidos os indicadores, metas e iniciativas, como vimos no capítulo anterior, é necessário proceder à monitorização de todo o processo, através de mecanismos de controlo. O ideal seria usar ferramentas informáticas que facilitassem a construção e visualização de painéis de controlo (*dashboards*) e permitissem fornecer aos gestores de topo análises rápidas e alertas, em tempo útil, das informações críticas.

Segundo Caldeira (2010), o *dashboard* é um painel de gestão, um *tableau de bord* suportado em gráficos, que permite comunicar rápida e eficazmente o desempenho organizacional.

Na falta deste tipo de ferramentas, a DMRH utiliza a representação tipo “semáforo”:

Tabela 24: Exemplos de Avaliação da *Performance* (Fonte: elaboração própria)

	Objetivo / Indicador Medição da <i>Performance</i>	Valor 1ºT	Excelência
	Objetivo 2: Aumentar o sentido de pertença à organização/% Horas não remuneradas	5%	15%
	Objetivo 3: Aumentar as capacidades da gestão de topo/Nº ações de formação em Gestão frequentadas	0	2
	Objetivo 4: Aumentar a oferta formativa/Nº ações de formação programadas	50	50
	Objetivo 5: Aumentar a comunicação interna/Nº ações de sensibilização	4	20
	Objetivo 6: Simplificar os processos internos/Nº de sugestões pertinentes	10	5
	Objetivo 7: Garantir o cumprimento de Normas e Legislação/Nº de não conformidades por auditoria	1	0

Legenda:  Objetivo superado  Objetivo atingido  Objetivo em risco  Objetivo falhado

Esta representação permite visualizar rapidamente qualquer desvio e, atempadamente, implementar ações de melhoria ou procedimentos para o corrigir.

O mesmo procedimento é passível de ser aplicado a um mapa de iniciativas.

O importante é adequar à organização uma ferramenta que permita, a cada momento, analisar o estado de concretização de cada objetivo, fazer a sua ligação ao SIADAP e, facilmente, elaborar o QUAR.

Desta forma, o Executivo bem como todos os *stakeholders* poderão ter acesso a informação mais fiável, com mais qualidade e transparência, sobre o desempenho do município.

Balanço da implementação do *BSC* na DMRH

De acordo com informações obtidas junto dos dirigentes e de elementos da equipa³² envolvida no desenvolvimento e implementação do *BSC* na DMRH, foi possível elencar um conjunto de aspetos que facilitaram positivamente ou negativamente a implementação do *BSC* na DMRH:

Tabela 25: Aspetos positivos e negativos da implementação do *BSC* na DMRH³³

ASPETOS POSITIVOS	ASPETOS NEGATIVOS
<ul style="list-style-type: none">• Maior e mais completo conhecimento do conteúdo das funções e atividades das diversas unidades orgânicas da CMP• Conhecimento dos pontos fortes e fracos do serviço• O trabalho em equipa• Aquisição de novos conhecimentos• Realização e divulgação de boas práticas• Projeto inovador e motivador• Relacionamento com colaboradores de outras unidades orgânicas	<ul style="list-style-type: none">• Tempo despendido com o projeto• Dificuldade na procura e recolha de evidências• Dificuldade na aplicação• Falta de interesse e motivação dos dirigentes• Falta de formação inicial sobre a ferramenta <i>BSC</i>• Conciliação das tarefas diárias com o projeto <i>BSC</i>

Um dos aspetos positivos de destacar é o trabalho em equipa, associado à aquisição de novos conhecimentos, o melhor conhecimento do conteúdo das funções e atividades das diversas unidades orgânicas da CMP e dos pontos fortes e fracos da DMRH.

As maiores dificuldades estão relacionadas com a falta de formação sobre o *BSC* bem como à conciliação das tarefas diárias com o projeto e com a dificuldade na procura e recolha da informação.

³² As pessoas envolvidas solicitaram o anonimato.

³³ Elaboração própria com base na informação recolhida junto da equipa que implementou o *BSC* na CMP.

Conclusões

Este trabalho permitiu evidenciar as potencialidades do *BSC* num contexto evolutivo da gestão estratégica, designadamente na melhoria da *performance* da Administração Local, através do estabelecimento de um guião com linhas de orientação para a implementação do *BSC* e a possibilidade da sua articulação com os Sistemas de Gestão, nomeadamente com o SGQ e o SIADAP.

A existência de uma sociedade mais conhecedora dos seus direitos, mais reivindicativa e, por outro lado, as constantes pressões exercidas sobre a AP para reduzir os custos, melhorar a qualidade dos serviços, aumentar a competitividade e a responsabilidade perante a sociedade, justifica a adoção de um sistema de avaliação de desempenho e de gestão estratégica como o *BSC*.

Além de ajudar a ganhar desafios estratégicos, o *BSC* torna as organizações mais robustas permitindo a obtenção de ganhos substanciais de *performance* devido à eliminação das barreiras que impedem o sucesso da execução da estratégia. Permite, ainda, uma maior eficácia na articulação dos investimentos estratégicos com o orçamento, uma visão compreensiva e integrada do desempenho e um processo contínuo de avaliação e atualização da estratégia da organização através da monitorização de práticas e comportamentos diferenciadores que devem ser implementados com vista a alcançar a visão e os grandes desígnios estratégicos da organização.

O *BSC*, ao traduzir as grandes linhas de orientação em objetivos estratégicos organizados em perspetivas, induz e estimula a comunicação, o envolvimento, o consenso, a motivação, o compromisso e o alinhamento das pessoas à estratégia definida. Por outro lado, ao permitir obter *feedback* sobre as ações e resultados alcançados, assegura uma aprendizagem contínua e facilita a revisão da própria estratégia.

Constitui a ferramenta adequada para a operacionalização da gestão estratégica de qualquer organização; é eficaz na implementação da estratégia operacional e organizacional, aumentando a eficácia na tomada de decisão e focando-se no que é fundamental para atingir a visão; é eficiente ao permitir mobilizar os recursos mais adequados para o fazer, evitando desperdícios e reduzindo custos com a circulação de informação.

O *BSC* ajuda a eliminar o *gap* entre a situação atual (missão) e a situação que se pretende para o futuro (visão e estratégia). Através desta ferramenta, as organizações poderão resolver problemas de produtividade, de motivação e empenho individual, de orientação para o cliente ou de insuficiência de foco estratégico da organização.

A comunicação e compreensão da visão e objetivos estratégicos contribuem para a melhoria da gestão com foco em resultados e orientada para o cidadão, aumentando a eficácia na tomada de decisão.

Como corolário geral do trabalho, o *BSC* é um modelo que disciplina e sistematiza o pensamento estratégico, simplifica o planeamento estratégico, comunica de forma acessível a estratégia, alinha a organização, articula a estratégia com o orçamento e acompanha a sua execução. É, portanto, um modelo flexível que deve ser adaptado a cada organização consoante a sua especificidade e dinâmica.

A metodologia *BSC* enquanto ferramenta de gestão merece um amplo consenso nos seus propósitos. A implementação no terreno não é simples, deve ser faseada no tempo como foi explicado neste trabalho. A flexibilidade e facilidade da metodologia permitem às organizações públicas a sua implementação, mas como qualquer ferramenta de gestão tem de ser útil e convencer os dirigentes das vantagens e benefícios que todos na organização vão recolher da sua implementação.

A experiência descrita na Câmara Municipal do Porto permitiu evidenciar a missão e a estratégia junto de todos os colaboradores, a definição de objetivos com vista à construção do mapa estratégico, assente na dualidade causa-efeito em que sobressai a relação entre as componentes operacional e estratégica, quantificada através dos indicadores criados.

Apesar da implementação na DMRH não estar concluída parece-me oportuno, de acordo com o espírito do trabalho, deixar uma mensagem de cautela no sentido em que, se o *BSC* for aplicado com ambição, pode constituir um fator poderoso de mudança em direção ao aumento da satisfação dos “clientes”, sem obrigar ao aumento de recursos financeiros. Mas, se o *BSC* não for aplicado adequadamente, pode constituir mais uma iniciativa promissora e cheia de expectativas, redundando num mero exercício à volta de um conjunto de indicadores pontuais desagregados, ainda que interligados por robustos meios informáticos mas incapazes de aproveitar essa vantagem.

Uma palavra final, apesar das limitações verificadas ao nível da concretização das entrevistas que se pretendiam realizar, espero ter despertado o interesse pela investigação do tema a futuros mestrandos em ordem à melhoria da gestão das autarquias com benefícios diretos para os munícipes e naturalmente para o país.

Limitações do trabalho

Este trabalho, pretendendo ser uma singela contribuição para a implementação do *BSC* na Administração Local, apresenta algumas limitações associadas à dificuldade em compreender e valorizar as técnicas e ferramentas descritas mas também a alguns aspetos associados à recolha de informação, nomeadamente:

- Dificuldade de acesso a informação de autarquias que estão a implementar o *BSC* e outras que implementaram mas, por motivos vários, o abandonaram (caso da polícia municipal da Câmara Municipal de Matosinhos, direção municipal de projetos e obras da Câmara Municipal de Lisboa e SMAS de Vila Franca de Xira);
- A exigência da confidencialidade da informação solicitada pelas várias pessoas contactadas e algum afastamento perante a hipótese de responderem a um questionário, inviabilizou o objetivo inicial deste trabalho e, por isso, houve necessidade de tornar as entrevistas em conversas informais;
- Demora na obtenção de informação e acesso às pessoas certas para a efetivação das entrevistas. Muitos responsáveis pela implementação do *BSC* tinham mudado de unidade orgânica e outros de organismo;
- Dificuldades associadas à autorização por parte da CMP na divulgação dos dados;
- Dificuldade de generalização da metodologia *BSC* dada a especificidade de alguns serviços autárquicos;

Apesar das dificuldades encontradas, estas não comprometeram o presente trabalho, sendo, no entanto, referidas por se considerarem úteis para outros trabalhos semelhantes.

Desafios para o futuro

O sucesso do *BSC* é evidenciado pelo facto de esta ferramenta de gestão estratégica ter sido adotada por mais de 500 empresas entre as 1000 maiores da revista *Fortune*, tendo sido considerado uma das 75 melhores e mais influenciadoras ideias do séc. XX, pela *Harvard Business Review* (Niven, 2008).

Em Portugal, de acordo com Russo (2009)³⁴, os poucos estudos realizados permitem constatar que esta ferramenta de gestão é pouco conhecida e aplicada. As organizações que a utilizam dizem sentir dificuldades na sua implementação. Estas dificuldades resultam de diversos fatores: deficiente envolvimento dos colaboradores nos objetivos da empresa; falta de linearidade na definição dos objetivos nos diversos níveis organizacionais, desde o nível de topo ao nível do trabalhador e, ainda, com os objetivos de longo prazo; a falta de indicadores para os fatores críticos; e a falta de comunicação ou comunicação ineficaz dentro da organização no que respeita às estratégias definidas.

Os sistemas de gestão atualmente utilizados não atendem satisfatoriamente às necessidades das organizações por não promoverem a participação das pessoas como é desejado. Falta identidade às pessoas que realizam os planos. É fundamental comunicar a missão, a visão e a estratégia, maximizando a participação dos colaboradores, quantitativa e qualitativamente, na execução dos planos de ação propostos para o alcance das metas e cumprimento da missão institucional. Para além disso, os sistemas de gestão tradicionais não são capazes de medir os processos de criação de valor³⁵, como a excelência nos processos, o saber fazer, a satisfação dos clientes ou a capacidade da organização para implementar eficazmente a sua estratégia.

O *BSC* permite uma comunicação eficiente e explícita da estratégia a todos os envolvidos através dos mapas estratégicos, clarifica a estratégia, ensinando-nos a dar prioridade ao que verdadeiramente é importante. Os objetivos inter-relacionados (causa e efeito), articulados com indicadores financeiros e não financeiros, desvendam, clarificam e facilitam a focalização nas áreas de melhoria. O *BSC* proporciona indicadores e relações de causalidade que delimitam e quantificam esses intangíveis, cada dia mais presentes no valor das organizações. Por exemplo, medir o nível de

³⁴ Baseado nos estudos de Sousa (2001), Ferreira (2001), Russo (2003) e Bugalho (2004).

³⁵ Processos de criação de valor são os processos que transformam ativos intangíveis em resultados para os clientes e em resultados financeiros (Barreiros, 2013).

satisfação do colaborador permite inferir sobre a influência das melhorias nos processos internos ou no ambiente de trabalho.

O desenvolvimento e implementação deste modelo de gestão nos serviços da Administração Pública vai permitir orientar a atuação no cumprimento da sua missão no respeito pelos seus objetivos estratégicos, nomeadamente:

- Prestigiar a missão da AP e dos seus agentes na busca da excelência;
- Promover a modernização dos organismos públicos, qualificando, motivando e estimulando os colaboradores, inovando processos e aplicando novas práticas de gestão;
- Introduzir uma nova cultura de avaliação dos desempenhos (serviços e colaboradores);
- Apostar na motivação, na formação e no desenvolvimento dos colaboradores;
- Fomentar a qualidade do serviço público, monitorizando o nível de serviço prestado e o grau de satisfação dos clientes/colaboradores.

Gaspar (2009) refere que o *BSC*, evoluído de um simples sistema de medição da *performance* para um sistema de gestão estratégica, posicionando-se recentemente como um sistema de gestão da mudança, proporciona aos gestores de topo uma focalização no essencial da gestão. Fornece informação crucial para a tomada de decisão e capacidade para potenciar a eficiência e a eficácia do serviço público, introduzindo uma nova cultura de gestão.

O modelo possibilita que todos na organização saibam concretamente os objetivos a atingir, os indicadores necessários para os medir e as iniciativas estratégicas a implementar para alcançar as metas pretendidas. Todos os colaboradores, independentemente do nível hierárquico, vão perceber o que é importante - a estratégia - e qual o contributo do seu trabalho diário para o sucesso da organização. Os utentes/clientes e os *stakeholders* vão também sentir a mudança na cultura da organização, na qualidade, na eficiência e na eficácia do serviço.

Segundo *Marini* (2002), mais importante que mudar sistemas, organizações e legislação, é preciso criar condições para o desenvolvimento/capacitação das pessoas que conduzirão e realizarão processos de transformação organizacional. Os processos de mudança organizacional só são promovidos e conseguidos através de pessoas motivadas e capazes. Para existir uma gestão pública moderna, com foco no cidadão/município, é

necessário investir nas pessoas e esta é uma das tarefas mais árduas ainda não devidamente interiorizada pelos gestores públicos.

Uma organização com pessoas capazes e motivadas, com processos eficientes e clientes satisfeitos e que busca melhorar continuamente a sua gestão interna, reúne todas as condições para atender às necessidades da sociedade e ser excelente.

Neste sentido, perspectiva-se que uma nova geração de dirigentes trará novas ideias de gestão, com destaque para o *BSC*. O futuro passará, portanto, pelo alinhar e focar as organizações em torno dos seus objetivos estratégicos.

Segundo Pinto 2009, Rocha 2009 e *Jordan* 2011, prevê-se a sua expansão nos serviços públicos dentro dos próximos anos. Cada vez mais os cidadãos esperam e exigem um serviço público com mais qualidade e eficiência, disponível, facilmente acessível e flexível, com uma adaptação constante às necessidades efetivas dos cidadãos e às mudanças da sociedade. A medição da sua *performance* representa, portanto, uma resposta aos desafios que a generalidade dos serviços públicos enfrenta atualmente.

Bibliografia

- Barreiros, Joaquim. 2013. *Sistemas de Informação e Controlo de Gestão*, Material de apoio ao módulo de Sistemas de Informação e Controlo de Gestão, Curso de pós graduação em Gestão de Pessoas, Porto Business School, Porto, Ano letivo de 2012-2013
- Bocci, Fabrizio. 2005. “*A new BSC architecture for the Public Sector*”, acedido em 2013-05-12 <http://www.balancedscorecardreview.it/c2005/Bocci-EGPA2005.pdf>
- Bocci, Fabrizio, e Mojoli, Maurizio. 2012. “*Improving company performance by improving its performance management system. Six years of Balanced Scorecard use*”. Conference: *Performance Management: from Strategy to Delivery*. Cambridge, UK, acedido em 2013-05-12 <http://www.bociconsulting.com/books-papers-articles/>
- Caldeira, Jorge. 2009. *Balanced Scorecard no Estado. Gerir a performance estratégica para a criação de valor público*. Coimbra: Almedina.
- Caldeira, Jorge. 2009a. *Planeamento Estratégico da Actividade Municipal*, Material de apoio ao módulo Planeamento Estratégico da Actividade Municipal, Curso de pós graduação em Gestão Autárquica Avançada, Instituto Superior de Educação e Ciências, Porto, Ano letivo de 2008-2009
- Caldeira, Jorge. 2010. *Dashboards - Comunicar Eficazmente a Informação de Gestão*. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, João, e Gomes, Patrícia, e Mendes, Sílvia. 2010. *O Balanced Scorecard como instrumento de medida de desempenho das forças policiais – estudo de casos*, artigo publicado na edição digital de Economia Global e Gestão v.15 n.2 Lisboa, acedido em 2013-04-13, http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S0873-74442010000200006&script=sci_arttext
- Chan, Yee-Ching Lilian. 2004. *Performance measurement and adoption of balanced scorecards. A survey of municipal governments in the USA and Canada*. The International Journal of Public Sector Management, 17(3), 204-221.
- Chiavenato, Idalberto, e Sapiro, Arão. 2003. *Planejamento estratégico*. Rio Janeiro: Campus
- Costa, Ana. 2009. *Aplicação da Metodologia Balanced Scorecard em Instituições do Sector Público Não Lucrativo - O Estudo do Caso Instituto Politécnico de Portalegre*. Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, acedido em 2013-06-06, <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1420/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metodologia%20Balanced%20Scorecard%20em%20Institui%C3%A7%C3%B5es%20do%20Sector%20P%C3%BAblico%20N%C3%A3o%20Lucrativo%20-%20o%20C.pdf>
- Cruz, Carlos P. 2009. *Balanced Scorecard – Concentrar uma organização no que é essencial*. (2ªed.). Lisboa: Editora Vida Económica.
- DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. 2007. *CAF-Estrutura Comum de Avaliação*, acedido em 2014-02-28, http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_final.pdf
- Dolgner, Alexandra, e Martins, António. 2004. “*O Balanced Scorecard: Uma nota sobre a sua aplicação*”, novembro 2004, in *Jornal de Contabilidade*, n.º 332, pp. 378- 384.
- Ferreira, Joana. 2011. *Análise das dificuldades e obstáculos na construção e implementação do BSC: estudo de caso na sumol+compal*, Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em contabilidade, abril 2011, Lisboa: ISCTE Business School, acedido em 2013-08-21, <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/4108/1/Tese%20Completa.pdf>

- Fernández, Alberto. 2001. *El Balanced Scorecard: ayudando a implantar la estrategia*, artigo publicado na Revista de antiguos alumnos, Marzo de 2001. Barcelona: IESE, acedido em 2013-08-21, <http://www.ee-iese.com/81/81pdf/afondo4.pdf>
- Filho, Herrero E. 2011. *Balanced Scorecard e a gestão estratégica*. 10ªed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier
- Frederickson, George, e Dubnick, Melvin.J. 2011. *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*. Washington, D.C: National Academy of Public Administration
- Gaspar, Francisco. 2009. *O Balanced Scorecard como um Instrumento de Gestão Estratégica adaptado a um Serviço de Saúde*. Relatório de Projeto de Mestrado em Gestão dos Serviços de Saúde. Lisboa: ISCTE, acedido em 2013-08-21, http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/3490/1/Tese_MGSS_07_09_FMG.pdf
- Ghelman, Silvio, e Costa, Stella. 2006. *Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência*. Artigo elaborado para a revista do INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. Rio de Janeiro: INMETRO, acedido em 2013-07-06, http://www.aedb.br/seget/artigos06/422_Adapt%20BSC%20efic%20eficacia%20e%20efetivid.pdf
- Gomes, Patrícia, e Carvalho, João B., e Ribeiro, Nuno e Nogueira, Sónia. 2008. *O Balanced Scorecard na Administração Pública*. Lisboa: Publisher Team
- Guimarães, Bernardo. 2009. *O Balanced Scorecard aplicado à recolha de Resíduos Sólidos Urbanos*. Dissertação de mestrado, Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura, Instituto Superior Técnico, Lisboa, acedido em 2013-06-06, <http://pt.scribd.com/doc/80491498/dissertacao>
- Hood, Christopher. 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society 20 (2/3), 93–109. England: London School of Economics and Political Science, acedido em 2013-06-24, <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VCK...484dd768c6b99bd3b068>
- Jordan, Huques, e Neves, João C., e Rodrigues, José A. 2011. *O Controlo de Gestão - Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores* (9ª ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Kaplan, Robert S., Norton, David P. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S., e Norton, David P. 1996a. *The Balanced Scorecard – Measures that drive Performance*. São Paulo: Editora Atlas.
- Kaplan, Robert S., e Norton, David P. 2000. *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press, acedido em 2013-01-16, http://books.google.pt/books?id=6sC_X4DR-WoC&pg=PA161&hl=pt-PT&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
- Kaplan, Robert S., e Norton, David P. 2001. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus
- Kaplan, Robert S., e Norton, David P. 2004. *Strategy maps: converting intangible assets into tangible outcomes*, acedido em 2013-01-24, <http://hollis.harvard.edu/?itemid=library/m/aleph009816932>
- Kasurinen, T. (2002), *Exploring management accounting change: the case of Balanced Scorecard implementation*, Management Accounting Research 13, 323-343
- Lane, Jan-Erik. 1995. *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. (3ª ed.). London: Sage Publications.

- Marini, Caio. 2002. *O contexto contemporâneo da administração pública na américa latina*. Brasília: Revista do Serviço Público, vol. 53, nº 4
- Monteiro, Manuel J. F. 2006. *Balanced Scorecard: Alcançar a visão da empresa*. Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto
- Madureira, César, e Rodrigues, Miguel. 2006. *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*. Oeiras: INA - Instituto Nacional de Administração. Artigo publicado na revista "Comportamento organizacional e gestão", vol. 12, nº 2, 153-171
- Nair, Mohan. 2004. *Essentials of Balanced Scorecard*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., acessado em 2013-06-18, <http://pt.scribd.com/doc/24763458/Essentials-of-Balanced-Scorecard-2004-0471569739>
- Nair, Mohan. 2012. *Six Success Factors to Implementing Balanced Scorecard*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Neves, Arminda. 2002. *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Pergaminho
- Niven, Paul. 2003. *Balanced Scorecard: Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*. (2ªed). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Niven, Paul. 2008. *Balanced Scorecard Step-By-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. (2ªed). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Norreklit, Hanne. 2003. *The balanced scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard*, Accounting, Organizations and Society, vol. 28, nº 6, 591-619.
- Oliveira, Keller A.Z. 1999. *Desenvolvimento e implementação de um sistema de indicadores no processo de planeamento e controle da produção*. Dissertação de Mestrado em Engenharia – Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, acessado em 2013-06-23, http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-86212012000200006&script=sci_arttext.
- Pandey, I.M. 2005. *Balanced Scorecard: Myth and Reality*. "The Journal for Decision Makers", vol. 30, nº 1, 51-66
- Peters, Tom, e Waterman, Robert J. 1982. *In search of excellence: lessons from America's best run companies*. New York: Warner Bros.
- Pinto, Francisco. 2006. *Gestão da performance nos serviços públicos – modelos de abordagens para concretizar a mudança*. acessado em 2013-04-06, <http://franciscojspinto.com/pdf/texto-comunica-iv-congresso-ap.pdf>
- Pinto, Francisco. 2008. *Balanced Scorecard e SIADAP: Articulação, Integração e Desenvolvimento, Interface Administração Pública*. Lisboa: Algébrica.
- Pinto, Francisco. 2009. *Balanced Scorecard. Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos* (1ª ed.; 2ª impressão). Lisboa: Edições Sílabo.
- Proença, Margarida. 1993. *Teoria das organizações e Gestão Pública*. Porto: Porto Editora.
- Redi, Renata. 2003. *Modelo de implementação da estratégia através do uso integrado do balanced scorecard e do gerenciamento pelas diretrizes*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, acessado em 2013-01-21, <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/85038/197447.pdf?sequence=1>
- Rocha, Oliveira.2000. *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para O Século XXI*. Coimbra, Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), em março 2000, acessado em 2013-01-21, [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2912/3/A%20Dialectica%20da%20Mo](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2912/3/A%20Dialectica%20da%20Modernizacao.pdf)
[dernizacao.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2912/3/A%20Dialectica%20da%20Mo)

- Rocha, Oliveira. 2000a. *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Braga: Universidade do Minho.
- Rocha, Oliveira. 2009. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Rodrigues, Miguel, e Araújo, Joaquim. 2005. *A nova gestão pública na governação local*. Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal.
- Rodrigues, Luís. 2009. *Balanced Scorecard: Criação de Valor na Organização*. Lisboa: Instituto Chiavenato, acedido em 2012-04-25, <http://www.chiavenato.com>
- Rodrigues, Eduarda, e Veneza, Ana, e Sampaio, Francisco, e Barbosa, Mário, e Alferes, Ulisses. 2006. *Balanced Scorecard aplicado à Coudelaria de Alter*. Trabalho elaborado no âmbito do FORGEP. Edição Suplementar. Coimbra: INA, acedido em 2013-06-24, http://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/92/4/Relat%C3%B3rioBSC_FIN.pdf
- Russo, João. 2003. *O Balanced Scorecard como ferramenta de transposição de estratégias para a gestão operacional*. Tese de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Engenharia da Universidade de Coimbra.
- Russo, João. 2009. *Balanced Scorecard para PME e Pequenas e Médias Instituições*. 5ª Edição. Lisboa: Lidel - Edições Técnicas, Lda.
- Santos, Rui A. 2006. *Balanced Scorecard em Portugal: Visão, Estratégia e Entusiasmo*. Cascais: Gestão Plus Edições.
- Santos, Fernando D. 2012. *O Balanced Scorecard e a sua Aplicação na Escola Prática de Polícia*. Tese de Mestrado. Santarém: Instituto Politécnico de Santarém - Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém.
- Silva, Rui. 2009. *O Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: um Modelo aplicável a uma instituição de Ensino Superior*. Tese de Mestrado. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto, acedido em 2013-03-19, repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/20596/2/TESEFINAL.pdf
- Silva, Eduardo. 2013. *Ativos Intangíveis - Abordagem contabilística, fiscal e auditoria*. Editora Vida Económica.
- Sousa, Maria Gabriela, e Rodrigues, Lúcia. 2002. *O Balanced Scorecard – Um instrumento de gestão estratégica para o séc. XXI*. Porto: Editora Rei dos Livros.
- _____. _____. *Balanced Scorecards*. Grupo Methodus. Lisboa: Methodus Consulting., acedido em 2012-04-28, www.methodus.com
- _____. _____. *Construção do QUAR – Linhas de Orientação*. Publicação do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, Lisboa: Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público

Legislação consultada:

- Assembleia da República. Constituição da República Portuguesa. VII Revisão constitucional. 2005, acedido em 2013-05- 25, <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003 de 10 de julho
- Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de abril

- Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2011 de 12 de julho
- Lei 141/85 de 14 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei 9/92 de 22 de janeiro – Regulamentação do Balanço Social
- Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho - Estabelece o novo regime de administração financeira do Estado
- Decreto-Lei n.º 183/96 de 27 de setembro - Estabelece os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de actividades
- Decreto-Lei n.º 190/96 de 9 de outubro - Regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública.
- Lei n.º 10/2004 de 22 de março - Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública
- Decreto Regulamentar n.º 19-A de 14 de maio de 2004 - Regulamento da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da administração pública
- Portaria n.º 509-A/2004 de 14 de maio - Aprova os modelos de impressos de fichas de avaliação do desempenho
- Decreto-Lei 300/2007 de 23 de agosto - Revisão do regime jurídico do sector empresarial do Estado
- Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
- Despacho n.º 13315/2012, de 02 de outubro, relativo a definição da Estrutura Nuclear do Município do Porto publicado no DR, 2.ª série, n.º 192
- Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais
- ISO 9001:2008 - Sistemas de Gestão da Qualidade